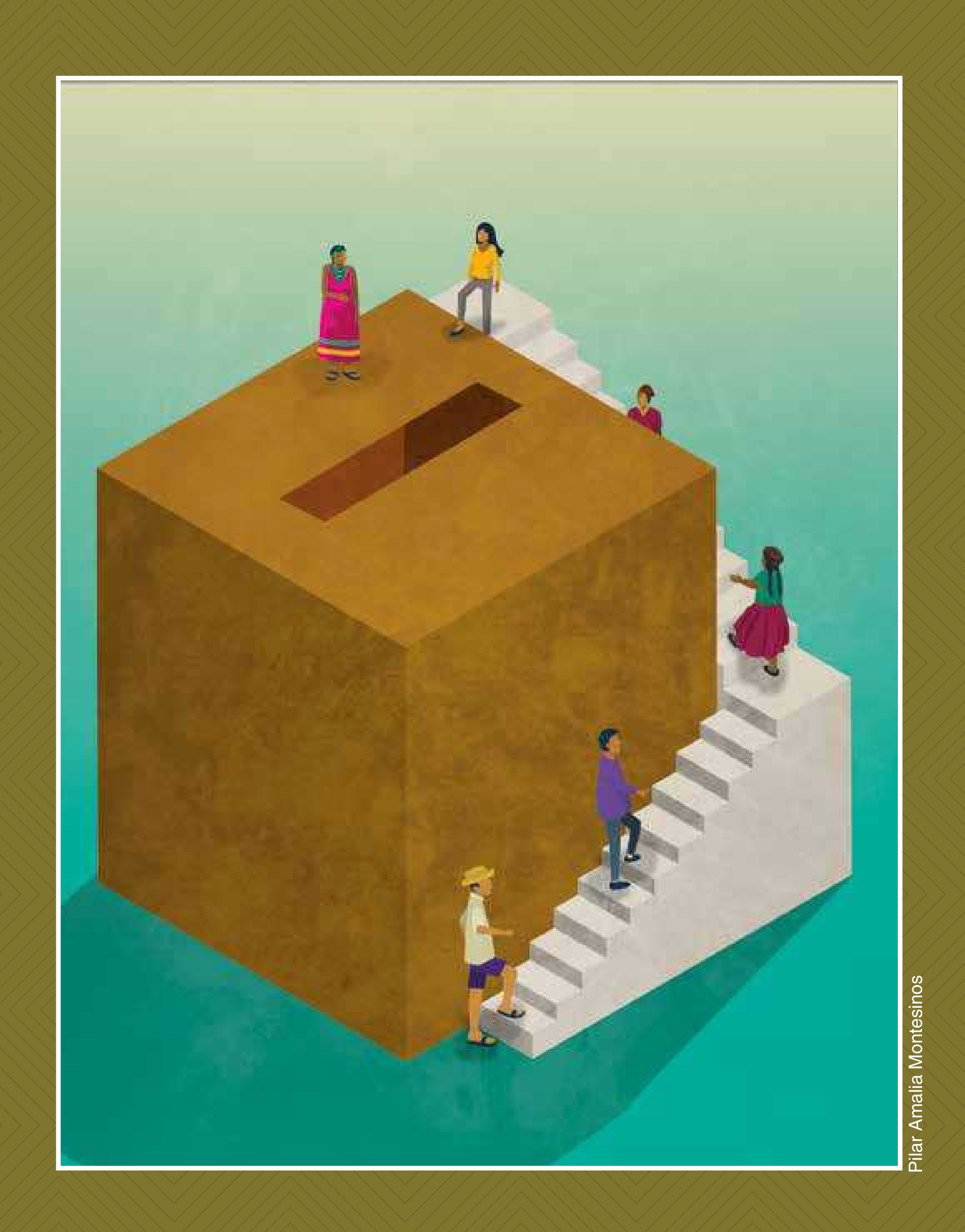
ANDAMIOS



Pilar Amalia Montesinos

La anulación de elecciones y el nuevo escenario electoral

Año 5, número 9, octubre 2020





contenido

Con/textos

Salvador Romero Ballivián: Cuatro décadas después de la transición democrática en América Latina: los claroscuros de los avances y de los retrocesos [pág. 9]. María Angélica Ruiz Vaca Diez: Ética, política y tecnología para el fortalecimiento institucional y democrático [pág. 23]. María Teresa Zegada Claure: Visión sobre las elecciones 2019 y el escenario 2020 [pág. 35]. Verónica Rocha Fuente: Elecciones Generales 2020, entre dos crisis [pág. 45].

Electoralia

Informe de la Organización de los Estados Americanos [pág. 57]. Edgar Monrroy Chuquimia: Elecciones primarias de candidaturas del binomio presidencial [pág. 127].

Demodiversidad

Octavia Quiroga Mendizábal: Situación del *marketing* electoral en Bolivia: Brecha generacional entre los partidos políticos y el electorado juvenil [pág. 137].

Conversaciones

Siete tesis sobre la democracia interna de los partidos políticos en América Latina. Entrevista a Aldo Martínez Hernández [pág. 145].

Memorias de la democracia

Jorge Sanjinés Aramayo: El cine como instrumento de lucha social y democrática [pág. 153].
José María Barreto: Elecciones Generales (una mirada al pasado) [pág. 159].

Perspectivas internacionales

Rafael López Pintor: Las elecciones como servicio público en contextos de alto riesgo [pág. 167].

Bibliofilia

Publicaciones del Órgano Electoral Plurinacional [pág. 175]. Publicaciones nacionales [pág. 176]. Publicaciones internacionales [pág. 177].

EDITOR GENERAL
Salvador Romero Ballivián

COORDINACIÓN
Víctor Villalta Hinojosa
Pablo Antezana Quiroga
Norma Ríos Portugal
Karen Pomier Fernández
Edgar Monrroy Chuquimia

DISEÑO
Pedro L. Arcani Reynaga

EDICIÓN
Claudia Dorado Sánchez

ARTISTA INVITADA
Pilar Amalia Montesinos Reyes Ortíz

IMPRESO EN: Flexo Print SRL.

DEPÓSITO LEGAL: 4 - 3 - 35 - 16 P.O.
ISSN: 219-0539

Año 5, Número 9,
Octubre 2020.
© OEP - Tribunal Supremo Electoral.
Av. Sánchez Lima Nº 2482, Sopocachi.
Teléfonos / Fax: (591-2) 242 4221
• 242 2338 • 242 3175.
www.oep.org.bo
La Paz - Bolivia.



Presentación

Desde la elección de 2019, Bolivia atraviesa una fase de alta incertidumbre y múltiples riesgos en un escenario de polarización. Los comicios fueron anulados en un ambiente de crisis social y política, y la Asamblea Legislativa encarriló la realización de una nueva elección en 2020 a través de la aprobación por unanimidad de las reglas de juego de esa consulta. La nueva cita electoral pone a prueba la madurez de la cultura política democrática del pueblo boliviano y de los actores políticos, la institucionalidad del Estado y la fortaleza del Órgano Electoral.

Un proceso electoral íntegro y transparente representa un imperativo para el afianzamiento de la democracia, la convivencia pacífica y la condición de base para elegir y posesionar autoridades con legitimidad. En ese sentido, el voto constituye la mejor oportunidad para el abrazo del reencuentro ciudadano.

En esa dirección apuntan los esfuerzos del Tribunal Supremo Electoral que ha conducido el proceso con imparcialidad política, solidez técnica e incorporando, además, las necesarias medidas de protección de la salud pública para encarar la pandemia de coronavirus. Ese impulso requiere el respaldo de los otros Poderes, las instituciones, las fuerzas políticas, las organizaciones sociales y, en última instancia, la ciudadanía, así como del acompañamiento de la comunidad internacional.

El noveno número de *Andamios*, revista del Órgano Electoral Plurinacional, se sitúa de lleno en el análisis de las elecciones de 2019 y los desafíos del escenario político y electoral de 2020. La sección "Con/textos" cuenta con las contribuciones de las investigadoras María Teresa Zegada y Verónica Rocha. Al mismo tiempo, esas reflexiones son colocadas en un escenario más amplio, el de la complejidad democrática de América Latina tras cuatro décadas de transición, y de la articulación de la ética, la política y la tecnología para el fortalecimiento institucional, a través de los artículos de Salvador Romero Ballivián y de María Angélica Ruíz, presidente y vicepresidenta del TSE, respectivamente.

La sección "Electoralia" presenta integralmente el Informe de Análisis de Integridad Electoral de las Elecciones Generales 2019 en Bolivia elaborado por la Organización de los Estados Americanos (OEA). Asimismo, Edgar Monrroy, investigador del TSE, presenta un análisis estadístico de las elecciones primarias, efectuadas por primera vez en 2019.

La sección "Demodiversidad" analiza el estado del marketing político y electoral en Bolivia, aportando datos relevantes sobre la brecha generacional y comunicacional entre los partidos políticos y el electorado juvenil, con el aporte de la politóloga Octavia Quiroga. En la sección "Conversaciones", el académico Aldo Martínez formula siete tesis sobre el estado de la democracia interna de los partidos políticos en América Latina y los desafíos de su fortalecimiento.

En "Memorias de la democracia", el cineasta Jorge Sanjinés relata en una entrevista sus experiencias que marcaron hitos en la historia del cine social boliviano, en tanto que el capítulo "Las Elecciones Presidenciales" del libro *Un año en Bolivia: crónicas de 1917,* del diplomático peruano José María Barreto, presenta un vívido y colorido relato de los comicios de aquel año.

Finalmente, en la sección "Perspectivas internacionales", el especialista electoral español Rafael López Pintor estudia los desafíos de la organización de elecciones como un servicio público en contextos de alto riesgo.

Este número de *Andamios* está ilustrado por Pilar Montesinos, artista y cocreadora de Mundo Rokooko, una iniciativa que busca resaltar la riqueza de la tradición oral y los mitos bolivianos.

Tribunal Supremo Electoral

Con/textos

Con/textos


DESAPARECIDO

Cuatro décadas después de la transición democrática en América Latina: los claroscuros de los avances y de los retrocesos

— Salvador Romero Ballivián —

Introducción[1]

Iniciada en 1978, la democratización de América Latina se integró en la tercera ola mundial (Huntington, 1996) y ya superó las cuatro décadas. En el lapso, la región ha conseguido logros significativos en la esfera política, visibles en los procesos electorales, convertidos en una cita periódica, pacífica y de competencia plural en el nivel presidencial y extendidos, con iguales características, para la elección de numerosas autoridades, ayer designadas, en especial en los ámbitos locales de gobierno.

Sin embargo, las condiciones del entorno son complicadas. El turbulento final de la década anterior lo ha recordado con fuerza y la súbita irrupción de la pandemia del coronavirus (Covid-19) amplificó las dificultades. El desarrollo económico ha sido limitado y no ha estado exento de caídas bruscas y prolongadas, capaces de desdibujar los avances. El periodo 2014-2020 es el de menor crecimiento de las últimas décadas, con la consiguiente caída del ingreso per cápita (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019), que ya tenía ese rasgo aun antes del colapso mundial provocado por el Covid-19. La desigualdad social permanece notoria, a pesar de la reducción de la pobreza. La inseguridad se convierte en un problema lacerante y cotidiano en la región, con la tasa más alta de homicidios, acompañado de una presencia extendida del crimen organizado. Esos factores degradan la relación de la ciudadanía con el Estado y con la democracia.

Se suman riesgos de carácter global. Primero, aunque la democracia no tiene competidores en el plano ideológico, su estancamiento es visible y numerosos regímenes se han deslizado hacia formas autoritarias, aunque todavía guarden fachadas electorales. Los datos del siglo XXI han tenido una pendiente negativa (V-Dem Institute, 2019). Luego, la tecnología y las redes sociales muestran un rostro ambivalente, cargado tanto de promesas como de amenazas para la salud democrática. Por último, el cambio climático desequilibra las relaciones entre la especie humana y la naturaleza, en una evolución con implicaciones políticas de magnitud creciente.

Este texto establece un balance de la evolución democrática latinoamericana en el siglo XXI. La primera sección destaca los avances y los logros, la segunda pasa en revista los desafíos y las tensiones, la siguiente apunta a los estancamientos y a los retrocesos, la cuarta plantea algunos dilemas y paradojas, en tanto que la quinta señala interrogantes sobre evoluciones que, según cómo se decanten, señalarán las perspectivas del régimen democrático.

Logros y avances democráticos

Las cuatro décadas democráticas de América Latina marcan el periodo más largo de régimen democrático de la historia. La afirmación válida de manera regional se aplica también a las historias nacionales. Únicamente Cuba se ha mantenido al margen de esa transformación. Se desmintieron los pronósticos pesimistas del inicio y también se superaron las cortas "primaveras democráticas" del pasado, interrumpidas por los golpes de Estado. En algunos casos fue algo más profundo que la restauración; se trató de la primera experiencia democrática digna de ese nombre, alejada de una tradición democrática de calidad mediocre (Hermet, 1993). La perspectiva de conjunto registra ese primer dato fundamental, aunque, por supuesto, los avances no han sido homogéneos; tampoco todos los países han conseguido mantener de manera constante el parámetro mínimo.

Ese corte trajo novedades e innovaciones significativas. Implicó el final de la violencia en la esfera pública, con la conclusión de las guerras civiles, las guerrillas y la represión estatal de amplia escala que impusieron un sello trágico a las décadas previas. Asimismo, dio

1 La versión preliminar de este artículo fue elaborada en 2019 para el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en el marco de un proyecto amplio sobre los desafíos de la democracia en América Latina. El autor agradece la autorización para la publicación en *Andamios*.

campo a la lucha pacífica por el acceso a la presidencia, incluso en comicios resueltos por márgenes estrechos. La violencia electoral se volvió marginal o excepcional.

Los procesos electorales adquirieron un nuevo rostro. En general, se desarrollan de manera imparcial, con garantías para el conjunto de las fuerzas políticas, que ahora incluyen el amplio abanico de ideologías (las legislaciones suprimieron las cláusulas restrictivas, dirigidas en particular contra las fuerzas de izquierda). Se ciñen a la fórmula de "certeza de reglas e incertidumbre de resultados" (Przeworski, 1991). Como consecuencia, no solo se produjeron los primeros traspasos pacíficos del poder a la oposición (novedad que debió aguardar en muchos países más de siglo y medio), sino que la alternancia se ha vuelto rutinaria y alcanza al conjunto de las corrientes políticas, sin los vetos que, en el pasado, formaban barreras infranqueables para ciertas corrientes.

La evolución se completó con la incorporación de asuntos ni siquiera considerados durante la transición. Progresivamente se adoptó un conjunto de medidas que persiguen la equidad de la competencia, traducidas en disposiciones relativas al financiamiento de la política y al acceso a los medios de comunicación (subvenciones públicas, encuadre a los aportes privados, rendición de cuentas, delimitación de los tiempos de campaña, etcétera). Se impulsó una agenda, como también medidas para conseguir más inclusión y una representación más plural, que aseguren una presencia más amplia en las esferas de decisión de las mujeres y de los grupos históricamente discriminados y vulnerables (indígenas y afrodescendientes, particularmente). Igualmente, se multiplicaron las experiencias, los procedimientos y las modalidades que responden a la matriz participativa de la democracia: más allá del emblemático referéndum, símbolo de la democracia directa, se innovó con mecanismos participativos. Esa labor ha sido indisociable de la conformación de organismos electorales más profesionales, idóneos y con menos ataduras con el Gobierno y los partidos; por lo tanto, más imparciales.

América Latina se ubica solo por detrás de Europa occidental como la región con el mejor índice de integridad electoral (www.electoralintegrityproject.org). Asimismo, es la primera por presencia parlamentaria femenina (si se deja de lado la singularidad de Escandinavia) (Unión Interparlamentaria, 2019). Por último, destaca como la más vigorosa en asuntos de democracia directa y participativa (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012).

Las décadas democráticas ampliaron los derechos de una manera sin equivalentes en la historia. Estos son de orden político, también socioeconómicos y culturales, muchos con un reconocimiento constitucional poco habitual (aunque varios constituyen ideales más que exigibles en la práctica). De igual importancia fue el avance de las libertades públicas con el desmantelamiento del arsenal represivo de las dictaduras, la incorporación de disposiciones más liberales en las Constituciones y visiones garantistas en muchas esferas judiciales.

Se impulsó una agenda, como también medidas para conseguir más inclusión y una representación más plural, que aseguren una presencia más amplia en las esferas de decisión de las mujeres y de los grupos históricamente discriminados y vulnerables (indígenas y afrodescendientes, particularmente).

En paralelo se construyó una red de instituciones destinadas a proteger el ejercicio de los antiguos y de los nuevos derechos, a fortalecer la precaria e incipiente cultura de la legalidad, a apuntalar las bases del Estado de derecho. En esa línea se crearon tribunales constitucionales, defensorías del pueblo o superintendencias, que generaron mallas de garantías para la ciudadanía. Pese a los progresos, el avance normativo e institucional no siempre ha tenido un correlato en el rendimiento de las instituciones, cuya efectividad ha sido, a veces, limitada por imprecisiones normativas, fragilidad presupuestaria o inestabilidad en los cargos directivos.

La protección de los derechos humanos ha mejorado a nivel nacional. De forma amplia, las sociedades se han apoderado del lenguaje y del espíritu de los derechos humanos, y existe conciencia sobre su importancia. Cierto, ese avance no impide las violaciones a esos derechos, a veces ni siquiera la impunidad, pero sí contribuye a la denuncia, a la persecución judicial, a la presión social sobre la temática. Por su parte, el sistema interamericano, con la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, actúa con vigilancia y fija posiciones que adquieren un valor referencial.

Las décadas democráticas ampliaron los derechos de una manera sin equivalentes en la historia.

El periodo democrático ha correspondido también al sometimiento militar al poder civil. El cambio revirtió una historia larga de predominio militar. Las presidencias de generales y de coroneles condujeron a la creación de cotos reservados, de privilegios y de extensa autonomía de los uniformados. Para la magnitud de la tarea, la mutación se produjo con relativamente baja tensión y pocas fricciones, aunque, en casi todas las sociedades,

supuso que la transición dejara impunes los crímenes de la dictadura, en medio de dilemas clásicos y complejos de las nacientes democracias (Linz, 1990). Solo décadas después, en ciertos países, algunos de los jerarcas militares fueron enjuiciados y sentenciados.

El repliegue político de las Fuerzas Armadas es compatible con una tendencia perceptible en el siglo XXI de reaparición militar en el ámbito público, alrededor de las tareas de seguridad, sobre todo en el triángulo norte-centroamericano y México, donde la inseguridad y el tráfico de drogas han alcanzado niveles altos de provocación al Estado.

Desafíos y tensiones

Los avances no están exentos de desafíos y de tensiones que colocan presión sobre las bases del régimen democrático. Unos provienen del choque entre los principios y las preocupaciones concretas, entre los ideales y la realidad de cada situación. Los primeros suelen tener una adhesión conceptual, teórica, y ser asumidos como válidos en circunstancias generales o normales; las segundas implican las excepciones aceptadas en nombre de los imperativos de la coyuntura, de las prioridades justificadas por ciertos actores.

La legalidad y el respeto de las instituciones son principios comúnmente aceptados como uno de los fundamentos del orden colectivo democrático. Sin embargo, su ruptura puede ser aceptada por vastos sectores de la sociedad en nombre de múltiples consideraciones. Con frecuencia, la popularidad de un líder, de un caudillo, o, por el contrario, la impopularidad de un dirigente o de una institución justifican la adopción de medidas contrarias a las reglas o a los procedimientos constitucionales o legales.

En otro ámbito, la persecución de objetivos considerados deseables por una fracción amplia de la sociedad o por la mayoría autoriza tácitamente a las autoridades a saltarse reglas, estimadas como un formalismo secundario, irrelevantes frente a resultados, considerados como sustantivos y prioritarios por la sociedad. La violación de las normas puede ser descarada o, más comúnmente, encubierta con argumentos jurídicos endebles, *ad hoc* y forzados.

Claramente, los contrastes entre popularidad y legalidad, personalismo e instituciones, continúan jaloneando la trayectoria política regional. Las medidas que rompen con los marcos legales se observan a través del prisma político. Por lo tanto, pueden gozar de una amplia aceptación social y política, y apuntalar una gestión (como el cierre del Congreso peruano por Alberto Fujimori en 1992); provocar una fuerte polarización y dividir a la sociedad; ser percibidas como inaceptables y arrinconar a su promotor (el cierre del Congreso guatemalteco por Jorge Serrano en 1993, por ejemplo).

Claramente, los contrastes entre popularidad y legalidad, personalismo e instituciones, continúan jaloneando la trayectoria política regional. Las medidas que rompen con los marcos legales se observan a través del prisma político.

La tolerancia con el quiebre de la regla se justifica desde una cierta posición política en una coyuntura dada, en tanto que sería rechazada, en nombre de principios normativos, en otra circunstancia (emblemáticas de esas oscilaciones son los posicionamientos frente a la destitución o la reelección de presidentes). En ese sentido, revelan en los actores políticos y en la ciudadanía compromisos instrumentales, frágiles y superficiales con elementos centrales de la democracia.

En la misma línea de análisis, la aceptación de la extensión de derechos y de garantías golpea con escollos cuando se plantea a favor de grupos minoritarios, a los que sectores numerosos de la población observan con recelo y desconfianza. Ocurre con la aplicación de las protecciones judiciales a delincuentes, consideradas como barreras para resultados eficaces e inmediatos en la lucha contra el crimen. En un ámbito distinto, los derechos vinculados con asuntos de género o sexualidad provocan debates encendidos y comienzan a traducirse en la arena electoral. Muchas sociedades aceptan la restricción de derechos si se concentra en grupos específicos, minoritarios, distinguibles de la mayoría, portadores de comportamientos o de creencias vistos con recelo.

Las tensiones para las instituciones y los actores de la democracia también surgen como consecuencia de resultados por debajo de las expectativas, en áreas clave, aunque los campos no estén vinculados directamente con el quehacer político. El caso más importante es la insatisfacción con el balance gubernamental y democrático cuando la economía flaquea. América Latina ha acumulado suficiente evidencia empírica de que las épocas de crecimiento mejoran la valoración del régimen, de las instituciones, de los actores (incluyendo, en primer lugar, a los presidentes). Las percepciones sobre las autoridades y el régimen han definido un paréntesis de optimismo y confianza de una década que se sitúa aproximadamente entre 2003-2014. Por el contrario, las recesiones económicas provocan rápido una recesión en los sentimientos democráticos. El final del periodo expansivo hacia 2014-2015 ha desencadenado la caída

al mínimo de la adhesión y la satisfacción democrática, y ha provocado un bajón en la aprobación y la confianza en las instituciones (www.latinobarometro.org).

Esa tendencia tiene rasgos universales, como prueban los desarreglos políticos europeos y norteamericanos tras la crisis de 2008, con el ascenso de los extremos, el avivamiento de los movimientos xenófobos, las dificultades para conformar gobiernos en los regímenes parlamentarios. Sin embargo, la región es especialmente sensible a las modificaciones de la coyuntura. Los ciclos de fuerte crecimiento económico resultan demasiado cortos para asegurar que la reducción de la pobreza o la expansión de las clases medias sean logros, sino definitivos, al menos lo suficientemente sólidos como para resistir un cambio de coyuntura económica. Una mala racha expone la vulnerabilidad y la fragilidad de los progresos, y revela la ausencia de redes de protección pública.

Tampoco las fases de expansión han conseguido una disminución estructural de las brechas de desigualdad económicas, sociales y territoriales, en un momento histórico en el cual los espacios de interacción social cotidiana entre sectores acomodados y populares casi han desaparecido (entre los pocos se cuentan, en algunos países, las universidades públicas), y, a la vez, la proximidad virtual de las redes sociales vuelve ostentosas las ventajas de los grupos con mayores capitales. Las irregularidades del crecimiento y la rigidez de las distancias sociales fracturan la convicción del ascenso intergeneracional, difundiendo una inquietud difusa en todo el tejido social.

Esas dificultades, en buena medida de origen externo, dependen pues de los movimientos y de los vaivenes de la economía mundial, y se complican por problemas inherentes y específicos a la región. Dos son particularmente relevantes. Por un lado, el debate fiscal está bloqueado en muchos países. Las élites, las grandes compañías y los poderes fácticos lo restringen al mínimo, en especial cuando se trata de discutir reformas de índole progresiva. Sin embargo, en varios contextos y gracias a conexiones con la dirección política, se mueven con soltura para conseguir exoneraciones y privilegios de parte de los congresos o de las administraciones. En la otra punta, amplias capas populares viven, trabajan y eventualmente prosperan en la informalidad (De Soto, 1987), y solo contribuyen al erario por la vía indirecta (impuestos al valor agregado, etcétera). Ello tiende a concentrar la presión fiscal sobre los sectores asalariados.

Las limitaciones presupuestarias del Estado impiden responder a antiguas y a nuevas exigencias. Los Estados han conseguido una extensión cuantitativa de la provisión de los servicios básicos, reflejada, por ejemplo, en la disminución sostenida de las tasas de analfabetismo o de mortalidad infantil, o en el incremento del acceso a los servicios de agua potable, saneamiento básico, electricidad y recientemente telecomunicaciones. Pasado ese umbral, han encontrado pocas pistas para elevar la calidad de la educación o de la salud públicas, convertida en la nueva aspiración en sociedades urbanizadas, con clases medias más extensas.

En épocas de austeridad, prestaciones y servicios sociales de carácter general, esas son de las primeras áreas en sufrir recortes (en cambio, los Gobiernos se han mostrado atentos a conservar las transferencias condicionadas –bonos–, que implican recursos tangibles y directos para la población beneficiaria, ya sea para no dañar directamente su popularidad o para procurar réditos electorales, a veces con tinte clientelista). De la misma manera, los derechos económicos, sociales y culturales asumidos y reconocidos por la gran mayoría de los Estados latinoamericanos no logran concretarse por la falta de presupuesto sostenido y sistemático para políticas públicas que los impulsen.

Por otro lado, la corrupción lastra la región sin que se observen evoluciones significativas (desde la creación del índice de transparencia internacional, la mayoría de los países tiene cambios mínimos en el ranquin: www.transparency.org). Los escándalos desarreglan la relación del ciudadano con el Estado. La corrupción disminuye los fondos disponibles para políticas públicas e infraestructura o induce a gastos de menor efectividad. Más allá de aquello, deslegitima a las autoridades, a los líderes, a los partidos y a las instituciones; agrava la insatisfacción ciudadana con las élites y el Estado (la eventual excepción a ese descrédito concierne a fiscales y a jueces, si consiguen un enjuiciamiento eficaz e imparcial de los culpables). El caso Odebrecht se convirtió en un terremoto para el liderazgo político latinoamericano, por las sumas en juego, de centenares de millones de dólares; por afectar no solo a las autoridades, sino por manchar las campañas de las principales fuerzas; por demostrar la colusión entre políticos y empresarios. Su puesta a la luz en la fase baja del ciclo económico acentuó la indignación.

La situación latinoamericana ilustra la inevitable tensión de la democracia en tres vértices: como un régimen político y de procedimientos para el reemplazo institucional y pacífico de los gobernantes; como un sistema de valores e ideales que aspira a la libertad, la igualdad de oportunidades y el manejo honesto de los asuntos públicos; y como gobiernos elegidos que alcancen el progreso socioeconómico y la seguridad que anhelan las sociedades como requisito para el desarrollo

individual y colectivo. Si bien la teoría no considera algunos de los componentes de estos vértices como atributos inherentes a la democracia (en especial en las vertientes de corte institucionalista), en la práctica su quiebre genera una crisis del sistema.

Entre los desafíos de la democracia contemporánea surgen los retos de las tecnologías de la comunicación y de las redes sociales. Su irrupción excede con creces los ámbitos político y electoral; moldea nuevos comportamientos, actitudes, sensibilidades, expectativas, conductas y valoraciones en numerosas áreas. Para la democracia, llegan con una doble cara. Le ofrecen oportunidades de mejora en el contacto horizontal y directo entre ciudadanos y de estos con las autoridades, la emergencia de voces más plurales, diversas y alternativas en el debate público, la transparencia y la consulta en la gestión, la construcción de liderazgos por fuera de los canales habituales, los procesos de organización y de movilización desde la base de la sociedad, ya sea para asuntos locales o grandes causas nacionales, etcétera

Al mismo tiempo, algunos de los usos socavan principios democráticos o, al menos, los amenazan. En efecto, facilitan la creación y la difusión de noticias falsas y de teorías de complot (fenómeno, por supuesto, anterior a las redes, pero cuyos efectos se multiplican gracias a la instantaneidad y a la masificación de los contactos); la creación de burbujas de creencias y de sentimientos en comunidades virtuales cerradas; la expansión y la legitimación de discursos de odio y de prejuicios que favorecen la radicalización y la polarización; los intentos de manipulación del electorado y de debates gracias a la acumulación de información personal procesada mediante el manejo de gigantescas bases de datos; la nivelación de opiniones (ese rasgo con alta carga democratizadora, pues cuestiona que la verdad sea detenida por la autoridad *per se*, central en la vida política, empero minimiza las voces expertas y distorsiona la posibilidad de un debate razonado que permita una toma de decisiones informada).

La presencia de la tecnología y de las redes sociales virtuales en la política y en las campañas proselitistas provoca un choque de derechos. El principal que se reivindica es la libertad de expresión, que genera una susceptibilidad ante cualquier intento de control por parte de los Gobiernos, sospechados de utilizar esa ventana para controlar las voces contrarias o incómodas, o para vigilar las de cualquier ciudadana o ciudadano. En la vereda contraria se citan todos los derechos que se violentarían por el uso agresivo de esa libertad. El debate sobre los límites respectivos de esos derechos y de las libertades es complejo, tanto más que las características de internet limitan las opciones de acción estatal, al menos en las democracias (en términos prácticos, son las mismas compañías privadas, como Facebook o Twitter, las que toman las decisiones regulatorias o sancionatorias, como por ejemplo la cancelación de cuentas o el bloqueo de determinados contenidos, con una intervención reducida de agentes públicos).

Retrocesos y estancamientos

Tras la euforia que siguió al colapso del sistema soviético, el régimen democrático quedó sin rival y expandió sus fronteras hasta tierras que jamás lo habían experimentado, fuera en Asia, en África e incluso en los Balcanes. Sin embargo, desde los primeros años del siglo XXI, el tiempo mundial es de estancamiento, cuando no de retroceso democrático. La desconfianza se instala con las instituciones, los procedimientos y los actores. El malestar se siente hasta en el histórico núcleo atlántico, en tanto que potencias autoritarias ganan influencia y validan formas y prácticas no democráticas de gobernar, aunque no propongan modelos alternativos (Chen, 2019). Ese rasgo constituye una diferencia de talla con la ambición comunista en el siglo XX, que despertó el entusiasmo, incluso el fervor, de millones de personas (Furet, 2007). América Latina comparte elementos comunes de esta tendencia, pero posee singularidades y especificidades.

La región ingresó al siglo XXI alineando una formación exclusivamente democrática, a excepción de Cuba, el único totalitarismo del hemisferio occidental. Al cabo de las dos primeras décadas, Venezuela y Nicaragua ya no son consideradas como democracias y la calificación democrática o de naciones libres de la mayoría de los países ha decaído en los ránquines (por ejemplo, del proyecto V Democracy: www.v-dem.net, de Freedom House: freedomhouse.org y el índice de la revista *Economist*). Las democracias permanecen, pero su calidad se ha deteriorado.

A diferencia de las interrupciones del pasado, evidentes y claras por el derrocamiento presidencial y la llegada de un militar al poder, en el siglo XXI no se producen rupturas, sino deslizamientos, bajo la administración del mismo mandatario que resultó electo en comicios auténticos (al menos en la primera oportunidad). Resulta difícil determinar cuándo se superó la frontera. El deterioro progresivo hace igualmente difícil hallar un consenso en los calificativos para los regímenes que surgen de esos retrocesos, como ilustra la literatura especializada, que ha propuesto decenas de nombres, entre ellos: "regímenes híbridos" (Karl, 1990), "democracias iliberales" (Zakaria, 1997), "autoritarismo competitivo" (Levitsky y Way, 2002) y "autoritarismo electoral" (Schedler, 2006). Incluso simpatizantes y detractores de

esos regímenes polemizan sobre la verdadera naturaleza de tales gobiernos: los primeros defienden su naturaleza y su potencial democrático, y los otros los tildan de autoritarios sin muchas más consideraciones[2].

El punto de quiebre y de ruptura se produce y se traduce en algún proceso electoral que pone en flagrancia todos los indicadores de la decadencia. Más que un factor único, las elecciones se desdibujan por un haz de elementos que convergen. Entre los principales y recurrentes figuran la habilitación de la reelección presidencial indefinida, a veces bajo el ropaje de un "derecho humano", pieza insustituible, pues implica y permite la concentración del poder en una sola figura y sugiere una cierta voluntad de permanecer en el poder tanto tiempo como sea posible; las trabas o directamente la exclusión de la oposición auténtica de la competencia; la subordinación de los Órganos electorales al Gobierno, que sesga las decisiones administrativas y sobre todo jurisdiccionales; la reducción del pluralismo mediático, en especial televisivo, y del espacio digital, aunque subsistan ámbitos secundarios para la expresión de voces opositoras o independientes; el abrumador ventajismo gubernamental, con el uso de recursos, bienes, servicios y personal públicos, antes y durante las campañas; las trabas para el despliegue de la observación electoral, nacional e internacional.

Dos observaciones adicionales son indispensables. Los Gobiernos pueden poseer niveles altos de aprobación: la popularidad o la aceptación social no son el criterio determinante para fijar la naturaleza autoritaria de un régimen. Las cifras de la votación no necesariamente son manipuladas, o no en una escala significativa, en especial si el régimen cuenta con una buena implantación electoral. Esos bastiones, sumados a la aplicación de las técnicas descritas, son suficientes para garantizar el resultado y privarlo de cualquier incertidumbre.

Sin embargo, hasta en los países donde se mantiene la competencia y se constata una evolución satisfactoria de los procesos electorales se presentan problemas que inciden directamente sobre la competitividad de la elección. La inhabilitación de candidaturas, muchas de ellas a partir de expedientes administrativos, de sentencias judiciales dudosas o del rigorismo de las autoridades electorales (con o sin motivaciones partidarias) minan la legitimidad de los procesos. En el periodo 2015-2019, candidaturas presidenciales relevantes, incluso punteras en las encuestas, quedaron marginadas en Perú, Brasil y Guatemala.

En un continente presidencialista, en varios países, el Poder Judicial, así como entidades constitucionalmente autónomas, pierden este rasgo central de su identidad y pasan, en los hechos, bajo el control sutil o abierto del Poder Ejecutivo (en una distorsión distinta, las entidades se distribuyen entre las fuerzas políticas principales; los problemas de ese cuoteo son diferentes, igualmente serios, si bien, al menos, preservan un cierto pluralismo). Ese acaparamiento provoca un desbalance de los contrapesos que alimenta el hiperpresidencialismo, acentuado en los mandatos sin límite de reelección que utilizan los instrumentos judiciales para intimidar o acallar a figuras independientes u opositoras.

Otras instituciones incumplen las funciones de control del poder, defensa de los derechos ciudadanos, equilibrio entre instituciones o garantía de la voluntad popular, como consecuencia de medidas expresamente adoptadas para restarles efectividad. El vaciamiento institucional sigue diversas estrategias. Además de la cooptación y del copamiento de los cargos decisivos, las vías más expeditas cuando el objetivo es colocar la institución en la órbita gubernamental o partidaria son el nombramiento de autoridades y de personal técnico sin el perfil idóneo para la misión de la organización, la reducción presupuestaria y el recorte de facultades que conducen a la parálisis o a la inefectividad. Esas medidas no requieren la violación de la letra de las leyes, sino únicamente el desconocimiento de su espíritu (lo que complica hallar indicadores objetivos e incontrastables del deterioro institucional).

Los considerables progresos en las libertades se han visto afectados por restricciones selectivas contra la libertad de expresión. La forma burda es el cierre de medios, la expropiación de hecho o la amenaza de enjuiciamiento. Formas menos agresivas y silenciosas incluyen el amedrentamiento desde el Estado a través de mecanismos indirectos (tributarios, por ejemplo), que suelen inducir a la larga prácticas de autocensura; la compra de medios por capitales afines al Gobierno; o el uso políticamente discrecional de la publicidad estatal para premiar o castigar la línea editorial de los medios. Por último, por omisión de la labor estatal de protección, el periodismo, en especial de investigación, es una profesión de alto riesgo, tal como muestran los asesinatos a periodistas en América Latina, en especial quienes trabajan en áreas dominadas por el crimen organizado o que indagan sobre hechos de corrupción (www.informeanualrsf.es).

En un campo distinto, la legislación se ha avenido a incorporar disposiciones lo suficientemente ambiguas o imprecisas para conducir a la criminalización de las protestas, las movilizaciones, incluso de expresión en las

2 Por ciertos rasgos, la situación evoca la disputa alrededor de los gobiernos comunistas; totalitarios para unos, democracias populares para otros. La batalla semántica se clausuró recién con la caída de esos regímenes, cuyas credenciales democráticas les fueron retiradas por completo.

redes sociales virtuales. El uso de la violencia por parte de las fuerzas de seguridad continúa siendo problemática, en especial cuando las manifestaciones tienden a extenderse o a tornarse ríspidas, o en áreas definidas como controladas por el crimen organizado, en las cuales mucha gente termina doblemente castigada: por los criminales y por los agentes del Estado.

En otro ámbito, la ya señalada desigualdad socioeconómica socava la igualdad política y electoral en una doble dirección. Aunque las reformas para introducir equidad en el financiamiento de la competencia política son numerosas y con logros relevantes, aún subsisten marcadas desigualdades. Los capitales fluyen hacia un número limitado de candidaturas, cercanas a los intereses empresariales y de los poderes fácticos, en tanto que la idea de financiar una campaña mediante la multiplicación de los pequeños aportes no pasa de una buena intención poco viable. Cierto, hay numerosos ejemplos de líderes que se impusieron a pesar de la desventaja material, a veces considerable, y gobernaron alejados o en contra de las élites. Esos casos no desmienten la tendencia de que, a mayor cantidad de fondos, más probabilidades de obtener el triunfo electoral, sea presidencial o legislativo en el caso de la existencia del voto preferente. Numerosas políticas públicas retribuyen los favores de campaña.



En la otra punta, las brechas mantienen vigorosas prácticas clientelistas, dirigidas hacia sectores populares y, en menor medida, hacia los medios. Su punto de partida es que algunas candidaturas disponen de los suficientes recursos para que sus campañas sean más que promesas, programas y ofertas, e incluyan efectivamente la entrega de bienes o el acceso a servicios. En otros términos, aún no se alcanzó el postulado de que “ningún ciudadano sea tan rico como para poder comprar a otro, ni tan pobre como para ser obligado a venderse” (Rousseau, 1993).

Al menos se desprenden dos consecuencias. Las candidaturas sin esos fondos o que no quieren competir de esa forma quedan relegadas y la lucha electoral se reduce a candidatos de las categorías más favorecidas o vinculados con los grupos de poder económico. Ciertamente, el clientelismo se trata de una relación compleja (Auyero, 1997). En muchas regiones, se ancla en la cultura sociopolítica y la ciudadanía votante aguarda la campaña para recibir beneficios colectivos o individuales que tienen como trasfondo una nítida separación entre el “ellos” y el “nosotros”.

Al lado de estas involuciones o estancamientos de naturaleza política e institucional, la violencia, la delincuencia y el crimen organizado vinculado con el tráfico de drogas, de personas y de armas colocan a América Latina como la región con el mayor índice de homicidios del mundo (www.unodc.org).

El balance de pérdidas de vidas humanas y de irrespeto a los derechos humanos es trágico. Su impacto golpea de frente a la democracia y a los Estados. El Estado ha perdido el control o se encuentra en graves dificultades en los territorios de interés estratégico para el crimen. El problema concierne tanto a las zonas rurales poco pobladas y aisladas como a las capitales de varios países, con un desgarro del tejido social, una reducción de hecho en el ejercicio de las libertades individuales por la amenaza omnipresente de una violencia de características letales, un ambiente de incesante temor que incluso se traduce en un angustiado éxodo al exterior (como ilustró la crisis migratoria centroamericana en la frontera de Estados Unidos).

El Estado queda desbordado por la acelerada expansión económica de las estructuras criminales y carece de recursos suficientes para enfrentarlas (o, al menos, no puede movilizarlos con facilidad para concentrarlos en esa lucha). Al mismo tiempo, fracasa en sancionar la mayoría de los delitos (vinculados o no con el crimen organizado), lo que genera una alta tasa de impunidad, incluso para los crímenes más serios. En las sociedades donde se acumulan estos problemas se resiente el apoyo a la democracia, se deteriora la confianza ciudadana en las autoridades, se debilita la cultura de la legalidad, se tolera la justicia en mano propia.

El crimen organizado penetra en los procesos electorales y políticos, en especial en la arena local y parlamentaria (centrándose en territorios con valor estratégico para sus actividades), en tanto que sus intervenciones en los comicios presidenciales parecen más esporádicas y tangenciales (Romero Ballivián, 2017). Utiliza múltiples vías, desde el expediente brutal de asesinar adversarios hasta alianzas o infiltraciones en partidos y candidaturas, sin distingo de colores o ideologías. Procura obtener legalidad y legitimidad política, un rasgo relativamente singular en comparación con estructuras mafiosas de otras regiones, menos inclinadas a intervenir en las actividades electorales.

Dilemas y paradojas

La evolución democrática del siglo XXI en América Latina multiplica los dilemas y las paradojas. La primera paradoja se produce en la política subnacional. Los procesos de descentralización y de extensión de los procesos electorales locales representaron uno de los avances más significativos de la democracia. Sin escamotear los méritos de una onda expansiva que aún no agota sus impactos en la remodelación profunda de la política latinoamericana, hoy el ámbito local hace frente a dificultades específicas. Al menos tres deben subrayarse.

La calidad de la democracia local suele ser inferior a la nacional, con más espacios opacos y autoritarios, y menos contrapoderes (Gibson, 2013). Existe una fuerte influencia de grupos de poder tradicional, en particular en el nivel situado entre el Estado central y los municipios, donde ciertos actores acumulan el suficiente poder para trabar la perspectiva de la alternancia. También es cada vez más común la disociación de su vida política y partidaria respecto al juego nacional (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014). La política se regionaliza con escasas conexiones horizontales y verticales, así como con una elevada fragmentación de la representación, lo que complica la articulación de intereses, como ilustra Perú (Vergara, 2015). Por último, el espacio es proclive a concentrar la nueva violencia política, con regiones permeables al ingreso de actores criminales.

La participación política femenina ha progresado de manera significativa, gracias a la aplicación de cuotas o de la paridad y de la alternancia en las listas parlamentarias, pero también por una presencia más afianzada en los ministerios y en las altas cortes. Ese avance clave tiene una contracara en la reacción que encarna la violencia política de género (Krook y Restrepo, 2016). Se trata de un fenómeno nuevo, porque novedosa es la presencia de las mujeres en puestos de dirección en el espacio público, aunque eche raíces en un terreno de añejos prejuicios sociales, como el machismo. Varones que se sienten desplazados de espacios que los consideraban reservados actúan agresivamente. En el ámbito local, especialmente en las áreas rurales, donde prevalecen pautas y visiones más tradicionales sobre las distribuciones de ocupaciones de acuerdo con el género, se acentúan las manifestaciones de acoso. Al mismo tiempo, en la escena pública emergen agendas con enfoques anclados en divisiones estereotipadas de los roles masculino y femenino, algunos de ellos alimentados por una lógica religiosa.

El malestar con los políticos lleva igualmente a respuestas paradójicas. Numerosos Gobiernos pretenden superarlo mediante respuestas (a veces denominadas “señales”, lo que sugiere su carácter notorio y al mismo tiempo de impacto limitado sobre las estructuras) que se asemejan a castigos a la clase política o a la alta administración. Las medidas desvalorizan la política. El arsenal incluye, por ejemplo, reducir sueldos a representantes y a funcionarios altos y medios del sector público, los presupuestos de las instituciones vinculadas con la política o los curules, o suprimir cámaras enteras en sistemas bicamerales, prohibir la reelección parlamentaria, etcétera. En el largo plazo, esas disposiciones, bastante populares en la opinión pública, empobrecen la capacidad de respuesta del Estado, como también la calidad de la democracia y de los actores políticos.

La política social de los Estados se envuelve, asimismo, en varios dilemas políticos. Hay consenso en su importancia para disminuir algunos de los principales déficits de las sociedades. Sin embargo, muchos Gobiernos la han convertido en una de sus principales herramientas proselitistas, en especial cuando se utiliza la modalidad de transferencias condicionadas (bonos), y, más aún, cuando su distribución no es universal. La institucionalización del Estado se convierte en una variable crucial. Cuando es débil y priman lógicas partidarias, existen pocos controles para impedir que recompensen lealtades o para conseguir nuevas adhesiones a través de una entrega de los beneficios sujeta a comportamientos políticos. El uso clientelista degrada tanto la función social del Estado como la política, además de ofrecer ventajas indebidas al gobierno de turno.

La extensión del crimen organizado plantea sus propios dilemas. Su crecimiento económico le ofrece un arsenal de medios para desafiar y socavar al Estado. Al mismo tiempo, sus recursos, reinyectados en los circuitos legales, constituyen una fuente para el sostenimiento económico de varias regiones e incluso de países. En paralelo, la emergencia de nuevas élites, iniciadas sobre una base ilegal, pero que se consolidan en los sectores legales, genera zonas grises de intricado manejo, tanto más que pueden tejer alianzas con élites tradicionales para dotarse de legitimidad. Estos dilemas se complican por la naturaleza del crimen organizado. Confronta al Estado, pero, si puede, evita tácticas hostiles, prefiere cooptarlo, incluso ponerlo a su servicio, lo que implica penetrarlo y corromperlo (por ello algunas áreas de presencia hegemónica de actores criminales ofrecen una inesperada superficie de tranquilidad).

Por último, la tecnología de la comunicación y las redes sociales virtuales plantean dilemas. Los ciudadanos aprendieron a usarlas y las convirtieron en instrumentos de politización, movilización, denuncia, articulación de causas de interés colectivo; también los Gobiernos tuvieron su propio aprendizaje. En contextos de retrocesos democráticos y giros autoritarios, les sirven para aumentar el seguimiento y el control sobre la ciudadanía, perturbar el flujo de los debates, acosar y estigmatizar adversarios, inducir polarizaciones.

Su uso ha sido polémico en el campo político, en especial durante las campañas. Sin embargo, es posible que la población y las sociedades estén en una curva de aprendizaje que les permita un progresivo dominio y comprensión de las potencialidades, las amenazas y los riesgos de este universo novedoso. De ser así, algunos de los escenarios de mayor inquietud, como las manipulaciones en gran escala, la injerencia de terceros países en los procesos electorales, la difusión exponencial de noticias falsas, chocarían con el muro de las lecciones aprendidas (por supuesto, esa evolución no implica la desaparición de la voluntad de manipulación ni de la difusión de las noticias falsas; tampoco la completa eliminación de sus efectos).

La respuesta tiene una implicación directa sobre la definición de una política crucial para la democracia. En efecto, influye en decidir si el mundo de las redes sociales y de la tecnología de la información debe ser regulado por un actor externo como el Estado (garante del interés colectivo o instrumento al servicio de gobiernos que enfatizan en el control de sus sociedades para simplificar al extremo las visiones contrapuestas) o si se debe apostar por la autorregulación de los mismos usuarios, acompañada de procesos educativos y pedagógicos impulsados desde el Estado y la sociedad.

Interrogantes de cierre sobre el futuro de la democracia latinoamericana

El futuro de la democracia latinoamericana abre un conjunto de interrogantes sobre algunos actores clave. Las respuestas que se den moldearán el perfil democrático regional en los próximos tres lustros.

La primera interrogante se concentra en las actitudes, las expectativas, los comportamientos de las generaciones nacidas alrededor del cambio de siglo. Solo han conocido la democracia y dan por sentadas las elecciones y las libertades, se muestran abiertas a cambios culturales en asuntos de sociedad y de moralidad, se desenvuelven naturalmente en un entorno tecnológico, se inquietan por las perspectivas profesionales (en el plano personal) y por las cuestiones ecológicas (en el plano colectivo).

El futuro de la democracia latinoamericana abre un conjunto de interrogantes sobre algunos actores clave. Las respuestas que se den moldearán el perfil democrático regional en los próximos tres lustros.

Su vínculo con la democracia es ambivalente. Mezclan una cierta indiferencia, una mirada crítica con su funcionamiento, cierto desinterés por las elecciones y, aún más, por los partidos, pero también exhiben una voluntad participativa potente, aunque no necesariamente perdurable ni con voluntad de estructurarse en organizaciones (los jóvenes parecen preferir las plataformas, modalidades altamente flexibles, sin liderazgos establecidos, conformadas para asuntos puntuales). Su capacidad de movilización alrededor de demandas de interés colectivo (más y mejor democracia,



las extendió al añadirles contingentes que ascendieron desde los sectores populares urbanos. En el cambio de signo de la coyuntura económica, agravado por los efectos de la pandemia del Covid-19, muchas de sus franjas sienten amenazado su nuevo y precario estatus (lo que subraya un problema recurrente de la región: la dificultad para sostener los avances de la inclusión y del progreso socioeconómico).

La incertidumbre desemboca en comportamientos sociales y políticos volátiles; por lo tanto, imprevisibles. Podrían ser el sostén de nuevos proyectos políticos, distintos de la izquierda y de la derecha que estructuraron la política latinoamericana de las décadas pasadas. Esa probabilidad es tanto más fuerte si la alternancia en el poder de los actores tradicionales resulta poco atractiva para la población votante.

La interrogante siguiente concierne a la población migrante, en especial las modalidades y el impacto de las migraciones en la región. Ellas no son un fenómeno nuevo. Históricamente han existido con flujos que han ido de los países menos desarrollados hacia los vecinos favorecidos (de México a Estados Unidos, de Paraguay y Bolivia a Argentina, de Nicaragua a Costa Rica, etcétera); la variable política no estuvo del todo ausente, con el caso emblemático de Cuba. Empero, hoy el impulso de las migraciones se relaciona con factores vinculados a la inseguridad, en especial en América Central, donde se añade el desarreglo político de Nicaragua y, sobre todo, de Venezuela, cuyo éxodo poblacional no tiene equivalentes inmediatos, porque tampoco tiene precedentes evidentes una crisis de semejante magnitud. Hasta ahora han primado enfoques humanitarios y de acogida en los países receptores, sin garantía de que permanezcan, principalmente si continúa el flujo y si la situación económica se vuelve tirante. La manera en cómo se lidie con esos desplazamientos tendrá impactos altos en la configuración política de los países de emigración y de inmigración.

libertad, sociedades más igualitarias, lucha contra la corrupción, derechos de minorías o medio ambiente) se sintió en contextos tan disímiles como Nicaragua y Chile, Guatemala y Bolivia. Su ánimo de ocupar la calle contrasta con la generación de sus padres y los emparenta con la de sus abuelos, que empujaron la reconquista democrática entre fines de la década de 1970 y principios de la década siguiente.

Una segunda interrogante se focaliza en las clases medias, en un plural más indispensable que en cualquier fase anterior. Hoy ocupan un lugar demográfico sin precedentes, que las hizo justamente aún más diversas. El crecimiento económico de principios del siglo XXI

En cuarto lugar, hay interrogantes sobre el futuro de los partidos. Salvo excepciones, han perdido relevancia y declinan. Pocos de los partidos importantes de la transición guardan fuerza y presencia política. A veces, basta una elección para demostrar la vulnerabilidad de un sistema que parecía bien afincado, como en Brasil o en El Salvador. Donde existe la ventana legal, muchos políticos, incluso con extensas trayectorias, prefieren lanzarse de manera individual o con plataformas flexibles y de existencia acotada. En varios países, en particular andinos, los sistemas de partidos han colapsado sin ser reemplazados después de décadas: su espacio ha sido

copado por partidos precarios que no logran establecer vínculos estables entre ellos ni con el electorado.

Hay una doble paradoja. Por un lado, el debilitamiento de los partidos no es sinónimo de ausencia de personal político estable: con frecuencia, líderes populares o experimentados abandonan sus partidos de origen para intentar aventuras individuales o cambiar de camiseta y mantienen vigencia en el ámbito local, incluso legislativo. Por otro lado, el deterioro de los partidos ha ido de la mano de una legislación cada vez más frondosa (Zovatto, 2008). Se fijan criterios cada vez más elevados de institucionalización y de democratización, que condicen poco con las realidades del terreno y con aportes modestos en términos de ganancia de legitimidad o de rendimiento del sistema partidario.

En esas circunstancias, numerosos políticos y pocos analistas se preguntan cuán indispensables son los partidos para la democracia, al menos en su formato clásico, y si no ha llegado la hora de considerar aceptable, o al menos no preocupante, el funcionamiento de las democracias sin partidos sólidos, estructurados, institucionales, asumiendo que esa es la realidad y que no por ello desaparece el régimen representativo. El enfoque no significa eliminar a los partidos, sino aparcar los esfuerzos por intentar que la organización de la política calce en ese modelo de formaciones.

Por último, surge una interrogante alrededor del uso de la tecnología y de las redes en los procesos políticos, electorales y en la democracia de manera más amplia (este acápite, a diferencia de los anteriores, se plantea de forma global, más allá de los límites regionales). Su irrupción es irreversible, tanto más que la esfera política es apenas una de las tantas dimensiones que toca. Ningún actor puede prescindir de ellas y cada año produce alguna innovación en su uso electoral.

Esa novedad dificulta una aprehensión cabal y un conocimiento certero de sus impactos y alcances. Tal vez la prueba evidente de esas complicaciones sea el paso de un optimismo desmedido y candoroso sobre sus virtudes y sus beneficios a principios de siglo a un alarmismo pesimista y excesivo luego de los resultados electorales de 2016 (en particular el Brexit, la victoria de Donald Trump). Probablemente la realidad de sus efectos se encuentre en algún punto medio, pero, para aproximarse a esa medianía ponderada, con distancia exenta de apasionamientos o de sesgos derivados de éxitos o de fracasos coyunturales, todavía deberán transcurrir muchos procesos políticos, de aprendizaje para la ciudadanía y los actores políticos, cargados de oportunidades y de retos para la democracia.

En varios países, en particular andinos, los sistemas de partidos han colapsado sin ser reemplazados después de décadas: su espacio ha sido copado por partidos precarios que no logran establecer vínculos estables entre ellos ni con el electorado.

Referencias bibliográficas

Auyero, Javier (1997). *¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.

Cameron, Maxwell; Hershberg, Eric y Sharpe, Kenneth (eds.) (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2019*. Santiago de Chile: CEPAL.

Chen, Jessica (2019). "A World Safe for Autocracy?", *Foreign Affairs*, 98, 4, 92-108.

De Soto, Hernando (1987). *El otro sendero*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.

Freidenberg, Flavia y Suárez-Cao, Julieta (eds.) (2014). *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Furet, François (2007). *Le passé d'une illusion*. París: Laffont.

Gibson, Edward (2013). *Boundary control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Hermet, Guy (1993). *Les désenchantements de la démocratie*. París: Fayard.

Huntington, Samuel (1996). "La tercera ola de la democracia". En: Diamond, Larry y Plattner, Marc, *El resurgimiento global de la democracia* (3-23). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Karl, Terry (1990). "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, 23, 1-23.

Krook, Mona y Restrepo, Juliana (2016). "Género y violencia política en América Latina (conceptos, debates y soluciones)", *Política y gobierno*, XXIII, 1, 127-162.

Levitsky, Steven y Way, Lucan (2002). "Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism", *Journal of Democracy*, 13, 2, 51-65.

Linz, Juan (1990). *La quiebra de la democracia*. México: Alianza.

Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market (Political and Economic Reforms in East Europe and Latin America)*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Romero Ballivián, Salvador (2017). "Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos". En: Romero Ballivián, Salvador (ed.), *Democracia, elecciones y violencia en América Latina* (13-66). Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Nacional Demócrata.

Rousseau, Jean-Jacques (1993). *Le contrat social*. París: Gallimard.

Schedler, Andreas (2006). *Electoral Authoritarianism*. Londres: Lynne Rienner.

V-Dem Institute (2019). *V-Dem Annual Democracy Report 2019*. Estocolmo: Universidad de Gotemburgo.

Vergara, Alberto (2015). *La danza hostil (poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú, 1952-2012)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Unión Interparlamentaria (2019). *Las mujeres en el Parlamento en 2018: perspectiva anual*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Zakaria, Fareed (1997). "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, 76, 6, 22-43.

Zovatto, Daniel (coord.) (2008). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA, Universidad Nacional Autónoma de México.

Sitios web

www.latinobarometro.org

www.transparency.org

www.v-dem.net

https://freedomhouse.org/

www.informeanualrsf.es

www.unodc.org

Salvador Romero Ballivián

De nacionalidad boliviana, obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París.

Presidente del Tribunal Supremo Electoral desde 2019, ya había desempeñado la función en una gestión previa, así como la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz. Fue el primer director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras y dirigió el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL / IIDH). Integró la Misión Electoral Especial creada por el Acuerdo de paz en Colombia. Se desempeñó como consultor responsable de la división electoral de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) y como secretario ejecutivo del proyecto de acompañamiento técnico al proceso electoral mexicano 2018 organizado por CAPEL / IIDH y los organismos electorales.

Entre sus principales libros figuran: *Diccionario biográfico de parlamentarios* 1979 – 2019 (2018); *Democracia, elecciones y violencia en América Latina* (2017, director); *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras* (2014, coordinador), *Atlas electoral latinoamericano* (2007, compilador); *Geografía electoral de Bolivia* (2003). Ha publicado igualmente un libro de crónicas y una novela. Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de una quincena de países de América Latina y Europa. Realizó investigaciones para organizaciones internacionales como OEA, IDEA, PNUD, KAS, FES y otras.

Dicta clases en diferentes grados en las principales universidades de Bolivia. Ha sido conferencista en una veintena de países. Ha participado en misiones internacionales de observación electoral en más de una quincena de países de América y África.



Ética, política y tecnología para el fortalecimiento institucional y democrático

— María Angélica Ruiz Vaca Diez —

Introducción[1]

Los acontecimientos ocurridos en octubre de 2019, que dejaron sin efecto las Elecciones Generales 2019 en Bolivia, llevan a reflexionar sobre las implicancias éticas en el actuar político, institucional, técnico, social y personal.

Al hablar de ética, de política y de tecnología hacemos referencia a diferentes dimensiones del actuar humano, siendo la persona su sujeto necesario. Sin embargo, su estudio admite diversos enfoques y hasta incluso (en algunas posturas del pensamiento humano) una escisión entre ellas. En el presente escrito se plantea si es posible su integración y en qué medida. Para ello se realiza un sucinto y sustantivo recorrido histórico, para luego detenernos en el análisis específico de aquellos puntos que permitan su confluencia.

En el pensamiento clásico las dimensiones del actuar humano llevaron los nombres de *praxis* (una acción que tiene su fin en el propio ser humano que se autoperfecciona mediante el ejercicio de las virtudes) y de *poiesis* (un trabajo transformador del mundo externo) dentro de la *polis* (toda perfección humana ha de ser realizada en la sociedad y para ella), a tal punto que, en la política, Aristóteles sostuvo que la política es superior a la ética porque hace posible la ética de muchos.

A diferencia del pensamiento clásico, en el pensamiento moderno (que dio origen al Estado democrático constitucional y a las instituciones) la escisión entre lo público y lo privado ha sido su característica principal.

Siguiendo al filósofo suizo Martin Rhonheimer (1992), la *praxis* política obedece a un *ethos* que le es propio: el de la paz, la libertad y la justicia como un bien común político de la sociedad, donde la protección de los derechos humanos implica y presupone una actitud moral de reconocimiento absoluto a la igualdad entre los seres humanos.

La cultura política del Estado democrático constitucional no tiende a la perfección moral del individuo en el ámbito privado de su intimidad porque, precisamente, deja ese empeño ético al libre arbitrio de la persona, correspondiendo a ese Estado democrático constitucional garantizar la libertad ciudadana en el marco legal-constitucional de la justicia para una convivencia pacífica (el llamado contrato social), permitiendo de ese modo su propio perfeccionamiento sin intromisión alguna por parte del Estado o de las instituciones, al no corresponderle; caso contrario, se incurriría en un absolutismo inmoral.

(…) la *praxis* política obedece a un *ethos* que le es propio: el de la paz, la libertad y la justicia como un bien común político de la sociedad, donde la protección de los derechos humanos implica y presupone una actitud moral de reconocimiento absoluto a la igualdad entre los seres humanos.

Dicho de otro modo, puede denominarse a la ética personal o de la virtud como una ética *maximalista* que permite a la persona una vida lograda (en palabras del filósofo Alejandro Llano (1999a)) según su propio y libre perfeccionamiento en una sociedad; en cambio, la ética política de un Estado democrático constitucional puede ser denominada *minimalista*, en el sentido de que su intervención (cumpliendo su propio *ethos*) debe ser la suficiente para garantizar el respeto de los derechos humanos, la convivencia pacífica, la libertad de los individuos y su libre iniciativa que permita el desarrollo social, todo en el marco de la Constitución y de la leyes. En ese empeño ético político, el Estado democrático constitucional tiende a su perfección en procura de la consecución del bien común político.

Con la ética institucional pasa algo similar. Al crearse una institución se define cuál será su función social, que luego es concretada en un propósito, una misión o una finalidad

1 Este artículo fue publicado en 2020 en *Altu Sensu*, revista *online* de la Carrera de Derecho de la Universidad Católica Boliviana, regional Santa Cruz (puede ser recuperado en: https://sites.google.com/view/revista-carrera-de-derecho-ucb/publicaciones). La autora autorizó su reproducción en la revista *Andamios*.

institucional, dando origen a una cultura organizacional propia, constituyéndose así el *ethos* institucional.

De acuerdo con el profesor Rhonheimer, "*las instituciones y la praxis política basada en ellas, desarrollan una específica ética interna (podríamos hablar de 'virtud del actuar institucional') que no es más que los mismos presupuestos para el buen funcionamiento de tal institución*" (2000a, énfasis de la autora).

En efecto, las instituciones crean una serie de políticas y de procedimientos que definen y transparentan su modo de actuar institucional, y que les permiten el logro de sus objetivos, como también cumplir con el fin, la misión o el propósito institucional, buscando la satisfacción del usuario o beneficiario, además del buen desempeño de sus trabajadores o colaboradores, promocionando el talento humano con el que cuentan, promoviendo la creatividad y la innovación de sus trabajadores, al igual que el respeto mutuo entre ellos, estableciendo las pautas de comportamiento (generalmente expresadas en los códigos de ética), propiciando un clima laboral adecuado en el que el trabajador o funcionario pueda desarrollarse de manera integral, permitiendo la conciliación familia-trabajo y cumpliendo con sus proveedores las obligaciones contractuales, así como el respeto de los derechos humanos en la institución. En las últimas décadas, diversas instituciones han incorporado códigos de ética para sus proveedores, con la finalidad de que la cadena de suministros forme parte de una cadena de corresponsabilidad y de respeto de los derechos humanos frente a la sociedad. Todos estos aspectos reflejan la cultura organizacional de la institución y su propio *ethos.*

En ese sentido, la ética institucional es una ética minimalista, pues su función es establecer una cultura organizacional a la que el trabajador debe adecuar su comportamiento, brindándole un ambiente adecuado para su desarrollo. Empero, dependerá del trabajador su propio perfeccionamiento (ética maximalista que corresponde a la ética personal o de la virtud).

En definitiva, más que una escisión entre lo público y lo privado, lo que se reclama es su complementariedad. Si bien son diferentes en su objeto, comparten una identidad de sujeto y una continuidad en el actuar humano que tiende a una integración con lo técnico (normas, procedimientos, políticas, sistemas, tecnología, etcétera), al cual denominaremos *lo no humano*, siguiendo al sociólogo italiano Pierpaolo Donati[2].

2 Entre las obras más influyentes de Donati podemos mencionar: *Risposte alla crisi dello Stato Sociale. Le nuove politiche sociali in prospettiva sociológica* (1984, Milán: Franco Angeli), *Teoria relazionale della società* (1991, Milán: Angeli), *La cittadinanza societaria* (1993, Bari: Laterza) y *Lo Stato sociale in Italia: bilanci e prospettive* (1999, Milán: Mondadori).

La integración humano/no humano y la relación entre lo público y lo privado

La integración entre *lo humano* y *lo no humano* y la relación *público-privado*, desde una perspectiva de la ética personal, de la ética política (desde el punto de vista del Estado y del ciudadano) y de la ética institucional, tomando como base las implicancias éticas de las Elecciones Generales 2019 dejadas sin efecto en Bolivia, son las temáticas de las que nos ocuparemos a continuación.

Implicancias éticas de las Elecciones Generales 2019 dejadas sin efecto

Los acontecimientos ocurridos en torno a las Elecciones Generales 2019 (de conocimiento general y público), que fueron dejadas sin efecto, ocasionaron una gran convulsión política, social e institucional democrática en Bolivia. Tales acontecimientos revelan ciertas implicancias éticas que nos llevan a las reflexiones que siguen.

Desde el punto de vista de la ética política o pública

De acuerdo con la explicación del profesor Ángel Rodríguez Luño, mientras que la ética personal se ocupa de todas las acciones realizadas por la persona individual en cuanto tal:

> […] *la ética política se ocupa, en cambio, de las acciones realizadas por la sociedad política*, es decir la ética política dirige los actos a través de los cuales la sociedad política se da a sí misma una forma y una organización, constitucional, jurídica, administrativa […] valorando esa estructuración desde el punto de vista del fin propio de la comunidad política en cuanto tal, que es el bien común político (2006: 32-33, énfasis del original).

Por tal razón, la ética política juzga la legalidad de las acciones contrarias al bien común político y determina las obligaciones de los funcionarios en vista al cumplimiento de tales fines, así como la correcta participación en las instituciones. No obstante, es importante hacer notar que la ética política trata tanto de aquellos fines como de los medios, pues tales principios son compatibles con ideas políticas muy diversas entre sí.

Como explica el profesor Rhonheimer:

> […] los fines solamente pueden tomar forma y obtener eficacia en el horizonte de medios concretos, por lo que *toda moral política que quiera ser realmente moral habrá de pronunciarse ineludiblemente sobre cuestiones específicamente políticas relativas a los requisitos institucionales, jurídicos y económicos de la actuación política que sea necesaria en cada situación histórica concreta* (2000b, énfasis de la autora).

Ahora bien, el artículo 208 de la Constitución Política del Estado establece como misión institucional del Órgano Electoral Plurinacional (OEP) de Bolivia la de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales, y proclamar sus resultados bajo los principios de integridad, legalidad, imparcialidad e independencia, entre otros, garantizando que el sufragio sea ejercitado de manera efectiva y respetando los derechos políticos de la ciudadanía.

Por tanto, la responsabilidad ética del OEP es la de garantizar el respeto a la libertad de todo ciudadano de elegir a sus representantes, estableciendo para ello mecanismos que aseguren unas elecciones libres y transparentes en total sujeción a la Constitución y a las leyes, y que garanticen la igualdad y la justicia de todos los actores, a fin de generar credibilidad y confianza ciudadana y política que contribuyan a la paz social.

Desde el punto de vista de la ética institucional

El "Informe Final de Análisis de Integridad Electoral. Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia (2019)" de la Organización de los Estados Americanos está estructurado (según el grado de intencionalidad) en tres niveles: acciones dolosas, irregularidades graves y errores. Sin detenernos en aspectos específicos nos limitamos a analizar sus implicancias en cuanto a la ética institucional.

En tal contexto cobra especial relevancia la necesidad de contar con diversos sistemas, políticas, protocolos, procedimientos, códigos de conducta, etcétera, que establezcan pautas de comportamiento y generen conductas ordenadas dentro de la institución, en la perspectiva de cumplir su misión constitucional. Sin embargo, el tenerlas no es suficiente; es necesario que sean conocidas por todos los actores y, sobre todo, vividas en la institución como parte importante de su cultura organizacional.

Si se considera la institución como una realidad política, dotada de un bien común propio y específico, alcanzable solo mediante los medios propios (la organización institucional), entonces las opciones de su autoorganización exigen un juicio moral específico, que solo será posible si se tiene un modelo institucional. Al mismo tiempo, el trabajo directivo y ejecutivo se juzgará también como tarea política en el sentido de que está dirigido hacia el bien común, como afirmarían los profesores Luis Manuel Calleja y Ricardo Calleja (2011).

Desde el punto de vista de la ética personal

Si bien el orden que otorgan los sistemas es importante, estos no reemplazan las decisiones libres asumidas por cada individuo, pues es lo humano lo que orienta, dirige, cumple o no lo normativo o sistémico, respondiendo ante sí mismo y ante la sociedad de tales decisiones y actuaciones, y de su incidencia social. Es la libertad de autodeterminación, regida bajo el prudente criterio, que nos lleva a actuar tratando de acertar en cada caso o corrigiendo y aprendiendo de lo no acertado. Como dirían los filósofos españoles Fernando Inciarte (1974)[3] y Alejandro Llano (1999a)[4], la *recta ratio* es *correcta ratio*, entendida como constantemente corregida. Es lo que Aristóteles, en su obra *Ética a Nicómaco* (1999), denominó la verdad práctica[5].

El ser humano se encuentra en un continuo hacerse y en un continuo decidirse. Sus propias decisiones y actuaciones se revierten a sí mismo, haciéndolo responsable y configurándolo en la persona justa, prudente, honrada, etcétera, que desea ser.

Desde el punto de vista de la ética social

Sin duda alguna que el protagonista esencial es el ciudadano, donde la iniciativa, la participación, la capacidad organizativa y la solidaridad interpersonal cobran vital relevancia en un sentido ascendente o emergente.

En efecto, la libertad va siempre de abajo a arriba, y nunca al revés. Es esa libertad vital la que conforma una sociedad civil viva y creativa. Dicha libertad concertada de los ciudadanos constituye y legitima la autoridad pública, y no a la inversa. El poder surge de ella, pues el caso contrario supondría la tergiversación de la democracia y, por ello, podemos decir que el ideal de la democracia no es la democracia misma, sino la libertad social[6].

La ciudadanía, según indica Donati, es una noción cuya significación nuclear es netamente política. Pero eso no

3 "Se abre de modo positivo, práctico, a la praxis misma ya que, a diferencia de la verdad teórica, la verdad práctica no es constatativa desde fuera, sino por así decirlo, cómplice desde dentro; es con otras palabras, una verdad operativa; la verdad práctica tiene que tener ella misma el carácter de praxis" (Inciarte, 1974: 171-172).

4 "Al obedecer a la verdad, realizo la verdad práctica. Rehabilitar este concepto aristotélico –el de la verdad práctica– implica superar la escisión entre sujeto y objeto, para abrirse a una concepción teleológica –atenta al fin– de la realidad, en la que tiene sentido la libre dinámica del autoperfeccionamiento y, en definitiva, el ideal de la vida buena, de la vida lograda, de la vida auténtica o verdadera. Dando un paso más, se puede decir que el concepto de verdad práctica –central en una ética realista– sólo es posible si la libertad no se contrapone a la verdad. La oposición de la libertad a la verdad –como lo subjetivo a lo objetivo– conduce a un dualismo antropológico, a una escisión entre mente y cuerpo, que arruina toda fundamentación humanista de la moral" (Llano, 1999a: 148).

5 "Lo que en el pensamiento son la afirmación y la negación, son en el deseo la persecución y la huida; de modo que, puesto que la virtud moral es una disposición relativa a la elección y la elección es un deseo deliberado, el razonamiento tiene que ser verdadero y el deseo recto para que la elección sea buena, y tiene que ser lo mismo lo que la razón diga y lo que el deseo persiga. Esta clase de entendimiento y de verdad es práctica" (Aristóteles, 1999: VI, 1139 a 22-27).

6 Es importante recordar que la libertad social a la que se hace referencia se encuentra dentro del llamado Estado de derecho; por tanto, no es equiparable a una anarquía de tipo rousseano.

implica que su contenido sea exclusivamente político ni, por supuesto, que su ámbito de realización se limite al Estado (Llano, 1999b).

Se trata de un humanismo cívico entendido como aquella concepción teórica y práctica de la sociedad en la que se valoran y se promueven tres características que mutuamente se exigen y se potencian (Llano, 1999b: 15):

– Protagonismo de las personas humanas reales y concretas, que son conscientes de su condición de miembros activos y se saben responsables de la sociedad mediante la participación eficaz en su configuración política.

– Las comunidades humanas, en sus diferentes niveles, son los ámbitos imprescindibles y decisivos para el pleno desarrollo de las personas que la componen. En ellas se superan las actitudes individualistas y se actúa como ciudadanos dotados de derechos intocables y de deberes irrenunciables.

– La esfera pública es considerada no como omniabarcante, sino como ámbito de despliegue de las libertades sociales y como instancia de garantía para que la vida de las comunidades no sufra interferencias indebidas, como tampoco abusivas presiones de poderes ajenos a ellas.

Es la actitud que fomenta la responsabilidad y la participación de las personas y de las comunidades abarcables en la orientación y el desarrollo de la vida política que implica potenciar las virtudes sociales en la dinámica pública.

Nos encontramos entonces ante el retorno a la persona esencial con el despliegue de su libertad para superar la multitud individualista y solitaria que es pretotalitaria. Este es el nuevo sentido de la ciudadanía que hace posible su participación en el *bien común* más que en el individualista interés general.

Concebidas así la libertad y la ciudadanía, la ética tiene primacía sobre la mecánica político-económica, y las solidaridades primarias recuperan su protagonismo originario. Se abre paso a lo que Llano (1999b) llamaría el paradigma de la "emergencia", en el sentido de emerger o surgir.

Tales implicancias éticas nos llevan a profundizar sobre la necesidad de la integración de *lo humano* y *lo no humano*, así como en la relación entro *lo público* y *lo privado*.

El eje humano/no humano

El sociólogo Donati señala que el parámetro decisivo de la vida social ya no es el eje Estado/mercado/individuo, sino el eje *humano/no humano.*

Lo no humano sería lo tecnoestructural o sistémico. Nos encontramos en el ámbito de la tecnociencia, de lo mesurable y previsible, de lo seguro y serio, donde los fallos solo pueden comparecer accidentalmente por defecto del "factor humano". Según el filósofo Niklas Luhmann, *lo humano* se encontraría en el ambiente (no en el sistema)[7], pero como una variable imprevisible, no sujeta a un control perfecto, y como científicamente irrelevante (Llano, 1999a).

En este modo de ver la sociedad, "humanizar" ya no equivaldría a mejorar, a hacer las cosas humanamente más dignas e incluso más eficaces. Humanizar vendría a ser un ambiguo procedimiento en el que *lo humano* y *lo no humano* parecen oponerse mutuamente. Se cuestiona la eficacia de *lo humano* y se confía cada vez más en *lo no humano* (Llano, 1999a). De esta manera, *lo no humano* pasa a adquirir el peso y el valor de *lo humano*, como bien lo ha advertido Donati.

Esto lleva consigo consecuencias éticas relevantes, como por ejemplo considerar que, si algo es técnicamente factible y ejecutable con plena seguridad, cualquier consideración de tipo moral pasa a segundo plano, cediendo la primacía al enfoque tecnocientífico y pragmático.

Frente al radicalismo tecnocrático de Luhmann, vale la pena reflexionar sobre el encuentro de conexiones operativas entre *lo humano* y *lo no humano*. En este sentido, Llano expresa la necesidad de mostrar de manera práctica y plástica que el ser humano real y concreto constituye el fundamento de toda posible estructura social. Se trata de humanizar los sistemas, de establecer una síntesis entre sistemas y personas que garantice la eficacia técnica sin ahogar la "fecundidad" vital. Para Llano:

> […] una cosa es la eficacia y otra la fecundidad. La eficacia tiene que ver con la disposición objetiva de los medios. La fecundidad se refiere al logro real de los fines. Es cierto que sin un mínimo de eficacia no hay fecundidad, pero sólo

7 Llano recoge de Luhmann la diferenciación entre sistema y ambiente. *Sistema* es la organización estructural de la sociedad, formalizada y técnicamente configurada. Está formada, a su vez, por *subsistemas*, como el político, el económico o el cultural. Mientras que el *ambiente* es todo aquello que no forma parte del sistema, sino que es aquel medio en el que sistemas y subsistemas se mueven. De acuerdo con Llano, según el enfoque de Luhmann la persona no estaría integrada en el sistema, como tampoco lo estaría un conjunto informal de personas. Para Luhmann, el hombre deja de ser la medida de la sociedad y, por tanto, la idea del humanismo ya no se puede mantener. Llano considera que tal planteamiento puede constituir una refutación a Karl Marx, para quien el hombre estaba totalmente en función del sistema. La persona goza entonces de una cierta libertad, pero, como sostiene el propio Luhmann, es "especialmente libertad para su comportamiento irracional e inmoral" (en Llano, 1999a: 114-115).

> la fecundidad asegura la eficacia a largo plazo, es decir, en términos históricos y culturales (1999b: 155).

Si se extrapola este aspecto al ámbito tecnológico, es fácil advertir que hoy en día la eficacia viene dada por las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información. Para que estas sean humanamente relevantes deben estar puestas al servicio de la sociedad, del bien común o, como diría Llano, de la fecundidad.

En ese sentido, la sabiduría referida a los medios tecnológicos consistiría en darles un uso dirigido hacia la *paideia*; es decir, hacia la formación del ser humano y del ciudadano (Llano, 1999b). De este modo, la calidad humana (entendida como excelencia ética y cultural) encuentra un apoyo fecundo en las nuevas tecnologías que, gracias a su inmediatez y a su transparencia, permiten a los usuarios desarrollar su capacidad humanista; o, lo que es lo mismo, su facultad de comprender panoramas complejos y velozmente mutables (Llano, 1999b).

Es la primacía de *lo humano* sobre *lo no humano* la que debe prevalecer. Como diría Llano, el valor y la vigencia de la persona es siempre actual y la tecnología más avanzada es también obra suya; se trata de que "el ser humano sea capaz de dominar su propio dominio" (1999b: 115).

Para humanizar la sociedad y las estructuras se debe caer en cuenta de que, en algún sentido, cada ser humano es tan valioso como todos los demás, porque goza de unas cualidades cuyo conjunto no se pueden clonar: es irrepetible y único. Lo anterior implica que todo ser humano merece un inmenso respeto y un cuidado extremo. Considerar esto es una cosa justa, dado que es algo que estrictamente se le debe (Llano, 1999a).

Un ejemplo práctico de esta propuesta se halla en las diversas instituciones y organizaciones que logran que la persona sea tratada como tal, es decir como persona dentro de un sistema racional establecido, o bien cuando se establece un sistema racional sin desplazar o ensombrecer su carácter único.

Desde el modelo de "fecundidad" se supera el carácter mecánico, pragmático y utilitarista del paradigma de la eficacia, se generan novedades radicales y se rescatan hacia su mejor fin todas las metas que se persiguen habitualmente en la existencia humana (Llano, 1999a). Esto es notorio en la tríada dinero[8], placer[9] y poder (ya definidas por Aristóteles en *Ética a Nicómaco*), que adquiere un sentido medial y no de fin.

Bajo esa lógica, el poder se hace fecundo cuando se convierte en servicio. El destino fecundo del poder es su difusión entre los ciudadanos, siendo obligación moral ineludible participar responsablemente en la promoción de iniciativas cívicas, surgidas desde la base comunitaria, que es donde residen la fuente de la libertad ciudadana y la clave de la creatividad social (Llano, 1999a).

De este modo, el paradigma de la fecundidad sobrepasa al paradigma de la eficacia, que tiende al exclusivismo y a la marginación ciudadana, y en el que el ejercicio del poder conlleva a la imposición de la voluntad y de intereses egoístas de quien lo detenta, así como al monopolio de la fuerza.

No es que haya incompatibilidad de principio entre eficacia y fecundidad, sino que lo que se quiere resaltar es que, "en rigor, servir a la sociedad no equivale a sucumbir ante las rutinas del pragmatismo, sino que implica la audaz anticipación de un futuro más justo, en el que *lo humano* fecunde y oriente *lo no humano*" (Llano, 1999a: 198, énfasis de la autora).

En definitiva, el poder, el placer, las riquezas y la fama o el prestigio son condiciones útiles pero insuficientes para una vida lograda. Todas ellas son requeridas de algún modo para la práctica de las virtudes. Sin embargo, es necesario que sean reinterpretadas a la luz del paradigma de la fecundidad, sin que queden reducidas en el paradigma de la eficacia.

Es de esta manera que se establece una conexión entre las metas de tipo funcional y material con las esencialmente éticas, las cuales tienen un papel ordenador-moderador respecto a las primeras, en vista de que "el último fin del hombre es un bien unitario y complejo en el que se integran las demás metas del vivir humano" (Llano, 1999a: 201).

El eje privado/público

El eje de lo privado y de lo público[10] es uno de los que componen la columna vertebral de la primera modernidad, y la escisión absoluta entre ética pública o social y ética privada o personal ha constituido uno de los errores teóricos y prácticos más significativos. La ética pública, si

8 En el caso del dinero, mientras que en el paradigma de la eficacia la tendencia obsesiva de tener cada vez más recursos materiales socava y empequeñece los objetivos de toda una sociedad, cuyos individuos se centran solo en sus intereses egoístas, con el inmediato resultado de las injusticias sociales y de la corrupción, desde el modelo de fecundidad el dinero se hace instrumento de la generosidad y de la altura de miras (Llano, 1999a: 197).

9 Con el placer acontece algo similar que con el dinero. Si es incrustado en el modelo de eficacia, el principio del placer se aboca al consumismo y, si este es considerado como un fin, se cae en el hedonismo (búsqueda de las satisfacciones sensibles por sí mismas), imposibilitando a las personas percibir y desear bienes más altos. En cambio, recuperando su papel natural de acicate de acciones constructivas, el placer se hace fecundo, pues "el placer y el dolor juegan un papel decisivo en la formación del carácter, que en buena parte consiste en lograr que me guste lo bueno y me disguste lo malo" (Llano, 1999a: 197).

10 En este artículo, se llamará indistintamente a la ética pública como ética social, política e institucional, y a la ética privada como ética personal.



bien requiere mínimamente de un orden procedimental y del cumplimiento de las normas constitucionales, como también el respeto al derecho positivo, no se agota en él, pues requiere que los sujetos políticos (autoridades, ciudadanía, organizaciones sociales y políticas) actúen y decidan técnica y éticamente.

Al respecto, según Llano, la dialéctica público/privado es inaplicable, ya que suele ocurrir que a mayor corrupción privada se produzca mayor injusticia pública. Para este filósofo español, lo cierto es que solamente hay una ética que presenta aspectos privados y aspectos públicos, los cuales no son del todo delimitables entre sí ni tampoco es posible separarlos drásticamente. No obstante, considera que, desde un punto de vista meramente formal y jurídico, es necesario distinguir el ámbito privado de la esfera pública, aunque dicha distinción no equivaldría, en modo alguno, a una separación (en el sentido de abstracción) (Llano, 1999b).

Asimismo, desde un punto de vista de la antropología filosófica, la presunta separación entre lo público y lo privado difícilmente se sostiene, puesto que:

> […] no hay una moral exclusivamente pública ni una moral exclusivamente privada, por la fundamental razón de que la interna lógica de la libertad en la que la moral consiste no puede ser –en su raíz– más que una, como una es la persona que constituye siempre el sujeto viviente de la ética (Llano, 1999b: 129).

Si bien (desde el punto de vista de la antropología filosófica) es una misma persona la que actúa en el ámbito público y en el ámbito privado, y que su actuación en ambas esferas repercute en su ser personal o en su hacerse personal, también es cierto que el objeto de tal actuación es diverso. En el ámbito personal se busca el propio perfeccionamiento y en el ámbito político/institucional se busca el buen funcionamiento de las organizaciones y de la sociedad.

De acuerdo con los profesores Calleja (2011), la dimensión política (organizativa, corporativa, institucional) de las acciones individuales no es identificable con la dimensión moral personal, debido a que personas con óptimo comportamiento personal y con buena intención política pueden generar realidades ineficientes e injustas y, al contrario, personas sin tan buena intención ni tantas virtudes personales pueden generar realidades más justas y eficaces. Esto debido a que ambas eventualidades no son absolutas; es decir, no se trata de personas absolutamente buenas o absolutamente malas ni de incapacidades o de capacidades extremas. Lo que sucede es que nos encontramos con realidades contingentes en las que se necesitan más cosas para el actuar justo y eficaz:

> En este contexto se intuye el profundo sentido de la afirmación de Aristóteles: "la política es superior a la ética porque hace posible la ética de muchos". En definitiva comprendemos la necesidad de cierta ética política o institucional además de la personal. La ética es la parte de la filosofía que estudia la acción humana desde la perspectiva del bien y el mal. El peligro es no pasar de ser una teoría sobre la acción humana, que en la empresa implica no ser práctica y convertir la ética en moralina (Calleja y Calleja, 2011: 4).

En efecto, tanto la ética personal (o de la virtud) como la ética institucional, la ética social y la ética política se reclaman y se integran entre sí sin perder su especificidad ni agotarse en ellas mismas.

En el ámbito político/institucional no bastan los principios generales o de las virtudes (aunque se las presuponga).

Se requiere del *ethos* propio de la filosofía política (libertad, paz, justicia, respeto a los derechos humanos), de los principios de autoorganización de las instituciones y de los principios técnicos que lo rijan, debido a que en el actuar político/institucional el juicio moral es tópico, específico, contingente, y requiere de una experticia técnica.

> (…) tanto la ética personal (o de la virtud) como la ética institucional, la ética social y la ética política se reclaman y se integran entre sí sin perder su especificidad ni agotarse en ellas mismas.

En efecto, "un entorno institucional corrupto dificulta mucho hacer las cosas bien; un entorno institucional sano facilita que se hagan las cosas bien, aunque no lo garantiza ni sustituye la virtud personal" (Calleja y Calleja, 2011: 13-14).

Tales principios ético-políticos/institucionales dotan de un fin político/social/institucional y de unas normas que trascienden la voluntad y los intereses individuales de sus miembros, orientándolas hacia el bien común. Lógicamente que esos principios favorecen el perfeccionamiento laboral: del buen trabajador, incidiendo en el desarrollo y en el perfeccionamiento personal de aquel que quiera obrar según la virtud (la dimensión subjetiva referente al comportamiento recto del sujeto, la cual es interna), a la vez de garantizar el respeto al bien común frente a prácticas arbitrarias y a intereses individualistas, mediante controles, sistemas, normativa, clima laboral adecuado, códigos de ética, etcétera (la dimensión objetiva –la cual es externa– que refiere al comportamiento externo y al buen gobierno), originando una cultura institucional que le permita cumplir su propósito dentro de la sociedad, el desarrollo de la institución y el de sus colaboradores o trabajadores, siendo este el bien específico que la ética política/institucional pretende alcanzar.

Asimismo, los principios ético-político/institucionales son una salvaguarda de la libertad de las personas, pues preservan de un moralismo reduccionista respetando y promoviendo el pluralismo; es decir, la variedad y la variación de las actitudes y de las situaciones humanas. Caso contrario, la ética devendría en ideología. Al respecto, Llano señala:

> Nadie más temible en la ciudad que puritanos y jacobinos, que –si acceden al poder– hacen rodar cabezas con la tranquilidad que les confiere su "ortodoxia" política. Si la tesitura no les es favorable, tienden a aplicar el tema "cuanto peor, tanto mejor" del moralismo revolucionario[11], cuya crispación se encuentra también –no es sólo una paradoja– en el moralismo reaccionario[12] (1999b: 70).

Precisamente, para evitar tales extremismos, los principios ético/político/institucionales protegen la libertad moral individual, sin caer en una moralina institucional, y establecen pautas de comportamiento mínimo dentro de la institución, que le permiten cumplir su fin institucional y contribuir con el bien común.

Asimismo (como parte de la cultura institucional), es crucial referirnos a la toma de decisiones, una combinación de las prudencias de los directivos, enfocada en el buen funcionamiento de la institución, por lo que del conocimiento, de la experticia técnica y de la prudencia de cada miembro que la integran se obtiene una decisión institucional y, por qué no decirlo, una prudencia institucional y una responsabilidad solidaria. De hecho, Max Weber decía que la ética del político es la ética de la responsabilidad, aspecto que puede ser aplicado a cualquier directivo o ejecutivo.

Este aspecto es fundamental en instituciones cuya naturaleza es colegiada, porque requieren una cultura democrática institucional; es decir, una participación basada en el consenso de sus directivos y de sus ejecutivos, que reclama un diálogo entre sus miembros para llegar a una única decisión que será la decisión institucional que implica el despojo de posiciones individuales, la disposición de aceptar como única decisión aquella que fue tomada entre todos y estar dispuestos al compromiso. El consenso no es un simple sometimiento a las decisiones mayoritarias, sino que reclama un diálogo previo y una humildad

11 Vittorio Mathieu advierte que "*para el revolucionario, la revolución es un imperativo categórico*; no sólo no tiene necesidad de otras razones para justificarse, sino que incluso las excluye. Da a las razones la fuerza de ser razón, pero no recibe de ellas fuerza alguna" (1976: 9, énfasis de la autora).

12 Robert Spaemann ha puesto de manifiesto "la conexión existente entre la *teología política* de los conservadores a ultranza y la propuesta por los seguidores de la *teología de la revolución*: 'Una política entendida en sentido cristiano no necesita para nada de una teología política'. La idea de una teología política en sentido moderno proviene de la teoría de la Revolución francesa. De Bonald, el sistematizador de esta teoría, tocó ya el tema en 1792. Propuso 'contemplar la sociedad política desde el punto de vista de la religión y la sociedad religiosa desde el punto de vista del gobierno político, o sea, la política como teólogo y la religión como político' (*Théorie du pouvoir, Oeuvres complètes*, París, 1864, I, p. 327). De Bonald había deducido la verdad de la doctrina cristiana de su utilidad para la sociedad. Él fue quien definió la religión y el ateísmo como presencia y ausencia de Dios. Pero exageró hasta el punto de hablar del 'establecimiento y la conservación de Dios a través de la sociedad' (op. cit, pág. 475). La teología de la muerte de Dios no es otra cosa que un giro progresista de la doctrina de este gran conservador: la sociedad moderna no produce a Dios; Dios está ausente; por lo tanto Dios está muerto. Pero un Dios que ha muerto no ha existido nunca. No ha sido más que una ilusión antropológica, una garantía de la moral. De hecho, este Dios moral, antropológico y sociológico está muerto. No lo necesitamos ya. Le hemos dado muerte como observó por primera vez Nietzsche. Esta teología antropológica es incapaz de comprender lo que los hombres han concebido bajo el nombre de Dios. Cuán lejos está esta teología de la afirmación de Heráclito: 'Para Dios todo es bueno, bello y justo'; o de la de Wittgenstein: 'Dios existe, pase lo que pase; pase lo que pase, Dios existe'" Spaemann R., *Zur Kritik der politischen Utopie*, Stuttgart, Klett, 1977, pág. 74." (citado por Llano, 1981: 85-86).

de estar dispuestos a converger en una decisión con base en argumentos sólidos y verdaderos en los que cada exposición haya sido escuchada y valorada, y que haya permitido también llegar a una conclusión, y esa conclusión ser asumida como decisión institucional. De ahí la conveniencia de la figura institucional de la *vocería institucional*, porque refleja la posición institucional de un cuerpo colegiado.

En definitiva, como sostiene Rhonheimer, existe una virtud o un buen funcionamiento de las instituciones y de la praxis política basada en ellas. Precisamente las instituciones suscitan comportamientos que permiten una ética institucional del buen gobierno, compatible con la ética del buen trabajador (con experticia técnica y pautas de comportamiento dentro de la institución, respetando su libre autodeterminación y su propio desarrollo).

El consenso no es un simple sometimiento a las decisiones mayoritarias, sino que reclama un diálogo previo y una humildad de estar dispuestos a converger en una decisión con base en argumentos sólidos y verdaderos en los que cada exposición haya sido escuchada y valorada (…).

Sin embargo, desde un punto de vista de la antropología filosófica, también es cierto que una persona que intenta vivir una vida virtuosa tanto en el ámbito personal como en el ámbito social podrá adecuarse y desarrollarse en una cultura institucional que promueva ciertas pautas de comportamiento como política ética de la institución, pues lo que una persona busca es su desarrollo íntegro en una vida coherente:

> Las reglas sólo se hacen comprensibles y vivideras desde una personalidad ética madura, cuyas virtudes permiten captar el sentido de las normas de conducta, discernir cuál de ellas se ha de aplicar en cada caso concreto, y disponer de las habilidades necesarias para llevar a cabo lo que tales leyes prescriben (Llano, 1999b: 185).

Ahora bien, hasta el momento se ha analizado la diferencia y la integración entre el desarrollo personal según la virtud y el desarrollo dentro de una estructura o institución que tiene un *ethos* que le es propio. Pero ¿qué pasa con el desarrollo político/social de una misma persona en su actuar libre como ciudadana?

Pues bien, efectivamente ni los Gobiernos ni las instituciones tienen el monopolio de la benevolencia; la primacía sin duda la tiene el ciudadano. Los Gobiernos tienen una misión subsidiaria y, precisamente por eso, el deber de la administración pública es ayudar e impulsar las iniciativas ciudadanas.

Para Llano, a la propia condición de la persona le corresponde una vocación ciudadana y el ciudadano, a su vez, sigue siendo en todo momento una persona privada, dotada de derechos individuales y cívicos igualmente inalienables (1999b).

Si recordamos a Aristóteles, el filósofo sostenía que no se podía alcanzar la perfección de las virtudes si no se daba una conexión entre ellas. La naturaleza del ser humano es dialógica[13]; nadie puede desarrollar su ser personal en solitario[14].

Llano afirma que en la razón pública permanece la convicción de que no es políticamente fiable aquel que no es capaz de llevar una vida personal moralmente digna. Y añade que el deterioro moral no favorece la existencia de las virtudes públicas, oscurecidas por la corrupción que suele surgir de los cuantiosos gastos que exigen los vicios privados (1999b). También sostiene que:

> [s]i alguien no es honrado o limpio en su vida personal y familiar, será muy raro que se comporte con honestidad en la esfera pública, porque le faltará el temple moral necesario para acometer acciones que sean a la vez justas y arduas, o para evitar comportamientos que seducen por su encanto inmediato pero acaban por corromper a las personas y perjudicar gravemente al bien común. Y, a su vez, si alguien no se conduce rectamente en el nivel público, ese desgarramiento existencial se traduciría rápidamente en las relaciones más íntimas y personales, según se manifiesta en la inestabilidad familiar de no pocas personas que estarían obligadas –por la autoridad que representan– a tener una conducta intachable en el terreno personal (2001: 103).

Otro ejemplo notorio es en el caso de la mentira. El vicio de mentir no se distingue entre el ámbito privado y el ámbito público. Es un hábito unitario que salta a la oportunidad de obtener algún beneficio personal o colectivo sobre la base de ocultar o de manipular la realidad; es decir, la

13 El ser humano es social por naturaleza (*dia*) y también es un animal racional (sensibilidad y *logos*-razón). (Es palabra y razón.) En una intrínseca unidad e inseparabilidad, de ambas definiciones aristotélicas decimos que el ser humano es un ser *dia-lógico*.

14 Por eso Alasdair MacIntyre redefine al ser humano como *animal racional dependiente* en su libro que lleva un título similar (*Animales racionales y dependientes. ¿Por qué los seres humanos necesitan las virtudes?*) (1999, Chicago: Open Court), y Charles Taylor habla de los *relevant others* en su obra *La autenticidad del yo* (1994, Barcelona: Paidos Ibérica S.A.). La presente temática es abordada por MacIntyre en: *Tras la virtud* (1987, Barcelona: Crítica); *The Privatization of Good. An Inaugural Lecture* (1990a, *Review of Politics*, 52, 344-361); *First Principles, Final Ends and Contemporany Philosophical Issues* (1990b, Milwaukee: Marquette Univesity Press); *Plain Persons and Moral Philosophy: Rules, Virtues and Goods* (1992, *American Catholic Philosophical Quarterly*, 66, 3-19); *Tres versiones rivales de la Ética. Enciclopedia, Genealogía y Tradición* (1992, Madrid: Ediciones Rialp); *Justicia y racionalidad: conceptos y contextos* (1994, Barcelona: Eiunsa); y *Dependent Rational Animals. Why Human Being Need the Virtues* (1999, Chicago y La Salle, Illinois: Open Court). Por su parte, el filósofo canadiense Taylor las aborda en *Ética de la autenticidad* (1994, Barcelona: Paidós); *Philosophical arguments* (1995, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press); *Las fuentes del yo. La construcción de una identidad moderna* (1996, Barcelona: Paidós); y *The Dinamics of Democratic Exclusion* (1998, *Journal of Democracy*, 9, 4, 143-156),

verdad[15]. Algo parecido ocurre en el momento de elegir a algún gobernante, pues no sería prudente elegir a quien no se le confiaría nada en la vida privada. Lo propio pasaría para aquel que es un dogmático y recaba para sí toda la razón, pues podría constituirse en un fanático o en un sectario en la actuación pública, lo cual imposibilitaría la posibilidad de un diálogo político abierto al análisis plural de la realidad contingente.

En definitiva, a decir de Llano, el hombre bueno debe procurar, simultánea e inseparablemente, ser también un buen ciudadano o un buen gobernante, si quiere perfeccionarse éticamente porque la ética no es solo el reflejo de la conciencia individual o el fruto de un consenso utilitarista, sino que se incorpora a la vida mediante las virtudes y se refiere a bienes reales válidos para todos.

Por supuesto que el buen ciudadano o el buen gobernante sabrán respetar la Constitución y las leyes, y/o utilizarán los procedimientos establecidos para que la justicia sea impartida de manera correcta, siendo este el punto de equilibrio entre las libertades individuales y la paz social.

En esa misma línea de pensamiento neoclásico, el filósofo Alasdair MacIntyre, en su libro *After Virtue. A Study in Moral Theory* (2007), sostiene que es necesario recuperar la noción de virtud para mostrar la superioridad de la ética de las virtudes sobre la ética de las normas. La contraposición de las virtudes públicas (que evitan la corrupción) a las virtudes privadas desdibuja la virtud de disposición estable que incrementa la libertad:

> Reducir la moral al ámbito exclusivamente personal, familiar o profesional, con abandono de la esfera estrictamente pública, es un enfoque burgués y completamente insuficiente de la ética. Nadie puede ser moralmente bueno en una campana de cristal, entre otros motivos porque tales reductos incomunicados ya no existen. En la nueva sociedad del conocimiento y la información se registra un altísimo grado de complejidad, según el cual los mensajes públicos están penetrando continuamente en el terreno privado, y las personas particulares han de tomar todos los días decisiones que afectan a otra mucha gente. Por otro lado, la inteligencia y el carácter de las personas se manifiestan más claramente en un entramado global de redes ciberespaciales que en un mundo de máquinas y altas chimeneas (Llano, 2001: 104).

Ante todo, lo que demanda la sociedad actual, que se ha demostrado en los recientes acontecimientos, es una *nueva ciudadanía* mucho más activa y responsable, en la que las personas no se conforman con ser pasivos oyentes de la demagogia pública, sino que ejercitan con energía y decisión su libertad social, su responsabilidad cívica y su creatividad cultural. Por ello, la vida buena de un ciudadano, orientada al bien común, es un planteamiento dinámico y cooperativo que busca una optimización operativa que impulsa a ir siempre por más. La intensificación se concentra en el logro ético, en la autoposesión cada vez más libre de las propias acciones y en la creciente capacidad de encaminarlo a metas cada vez más ambiciosas (Llano, 1999b).

Lograr la solidaridad ciudadana y la participación social no es una utopía, pero requiere de las virtudes personales que impulsen diversas iniciativas que, a su vez, promuevan la excelencia. Sin embargo, la formación cívica se adquiere como por ósmosis en la familia, en el colegio, en los grupos sociales y en las relaciones de parentesco y de vecindad, y esto supone la necesidad del buen ejemplo. "Sólo el que conviva con buenos ciudadanos aprenderá a ser buen ciudadano" (Llano, 2001: 104).

Ante todo, lo que demanda la sociedad actual, que se ha demostrado en los recientes acontecimientos, es una nueva ciudadanía mucho más activa y responsable, en la que las personas no se conforman con ser pasivos oyentes de la demagogia pública, sino que ejercitan con energía y decisión su libertad social, su responsabilidad cívica y su creatividad cultural.

Siguiendo a Aristóteles: la ética no se la enseña, se la aprende. Nadie aprendió nunca las verdades éticas asistiendo a clases y a conferencias, pues las verdades morales solo se aprenden, prácticamente, participando (si es posible desde la niñez) en alguna forma de vida común en la cual se adquieren hábitos de acción que permiten su incremento y potencian la capacidad de aprender ulteriormente ante nuevas e irrepetibles situaciones, como comentaría Llano respecto a la expresión aristotélica.

En definitiva, lo que se requiere es adquirir una sabiduría práctica conferida por la práctica de las virtudes, sin las cuales las normas resultan meras constricciones externas de las que siempre cabría preguntarse por qué es necesario obedecerlas, sin encontrar posiblemente una respuesta satisfactoria. Pues en la imbricación entre bienes-virtudes-normas el ser humano potencia su libertad de autodeterminación, permitiéndole esto encontrar el sentido o el propósito de su propia existencia: el para qué estoy y el porqué hago lo que hago.

15 Consideramos que verdad y realidad confluyen entre sí, la cual es captada por el sujeto, pero lo trasciende al tener su origen fuera de él.

Conclusiones

Detrás de toda ética, toda filosofía política o todo sistema hay una base antropológica[16] (o concepción del ser humano) que la sustenta. Independientemente de cuál sea el modelo político, es importante mantener la centralidad de la persona como sujeto radical de la política y de la democracia. El ideal social no es la mera democracia, sino la libertad social de cada ciudadano, sin que esta sea equiparable a una anarquía de tipo rousseano.

Los Estados democráticos de derecho posibilitan una configuración justa de una sociedad que reconoce la relevancia pública a la libertad concertada de la ciudadanía y permiten el desarrollo de una conciencia ciudadana activa, reflexiva, responsable y participativa.

Es el mismo sujeto el que interactúa en las diversas esferas de la ética política, la ética institucional, la ética social y la ética personal, manteniendo el *ethos* que le es propio a cada una de ellas, pero, finalmente, integrándolas en su propio ser.

Las metas esencialmente éticas tienen un papel ordenador respecto a las metas de tipo funcional o material, en vista de que el último fin del ser humano es un bien unitario y complejo en el que se integran las demás metas del vivir humano.

No obstante, la diferenciación de tales dimensiones es necesaria para no caer en absolutismos. La verdad política es también una verdad ética que, al ser situada, tópica y temporalizada, requiere (además de su valoración moral) que sea "aquí y ahora", oportuna y procedente (pues se trata de acertar en cada caso), además de requerir una experticia técnica que la sustente y la oriente, como también un sistema que la apoye.

Todo esto permite dar un nuevo enfoque y sentido a lo tecnoestructural, a todo lo que se ha denominado *no humano* o meramente procedimental, o tecnificación y pragmatismo, y darles un sentido propiamente *humano*. Así, es posible ordenar la teleología técnica (*poiesis*) a la teleología ética (*praxis*). Para que *lo humano* oriente y fecunde *lo no humano* es necesario pasar de la "eficacia" como disposición objetiva de los medios a la "fecundidad", entendida como el logro real de los fines que a la vez asegura la eficacia a largo plazo. De esta manera se da una conexión entre las metas de tipo funcional y material con las esencialmente éticas, cuyo papel es moderador y ordenador.

El ideal social no es la mera democracia, sino la libertad social de cada ciudadano, sin que esta sea equiparable a una anarquía de tipo rousseano.

Finalmente, para que el OEP logre la credibilidad y la confianza de la población debe garantizar el derecho de la ciudadanía a elegir a sus representantes. Para esto es necesario que cumpla con la organización de elecciones libres y transparentes, en total apego a lo establecido en la Constitución Política del Estado y en las leyes, como también que actúe bajo el principio de igualdad y que garantice el cumplimiento de la justicia.

Bibliografía

Aristóteles (1992). *Política.* Torino: UTET.

_____ (1999). *Ética a Nicómaco*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Calleja, Luis Manuel y Calleja, Ricardo (2011). "Ética institucional: insuficiencia de la ética personal en la empresa". Ponencia en el XIII Encuentro de Profesores de Política de Empresa, Centro Universitario Villanueva, San Telmo, Málaga.

Inciarte, Fernando (1974). *El reto del positivismo lógico.* Madrid: Rialp.

16 En el sentido de la antropología filosófica o filosofía del hombre.

Llano, Alejandro (1981). *Ética y política en la sociedad democrática.* Madrid: Espasa-Calpe S.A.

_____ (1999a). *La vida lograda.* Barcelona: Ariel.

_____ (1999b). *Humanismo cívico.* Barcelona: Ariel.

_____ (2001). *El diablo es conservador.* Pamplona: EUNSA.

MacIntyre, Alasdair (2007). *After Virtue. A Study in Moral Theory.* Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

Mathieu, Vittorio (1976). *La esperanza en la revolución.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Rhonheimer, Martin (1992). "Perché una filosofia politica? Elementi storici per una risposta", *Acta Philosophica*, 1, 2, 233-263.

_____ (2000a). *Lo stato democratico constituzionale e il bene politico.* Roma: Armando Editore.

_____ (2000b). *La perspectiva de la moral. Fundamentos de la Ética Filosófica.* Madrid: Rialp.

Rodríguez Luño, Ángel (2006). Ética general. Pamplona: EUNSA.

Spaemann, Robert (1864). *Théorie du pouvoir, Oeuvres complètes*. París: Adrien Le Clere.

María Angélica Ruiz Vaca Diez

Licenciada en Derecho por la Universidad Católica Boliviana "San Pablo" (La Paz) y licenciada en Filosofía con especialización en Antropología Filosófica y Ética por la Università della Santa Croce (Roma). Magíster en Seguridad, Defensa y Desarrollo, y diplomada en Altos Estudios Nacionales (DAEN). Posgraduada en Derecho Administrativo y Regulatorio, Derechos Humanos, Derechos Humanos de la Mujer, Responsabilidad Social Empresarial, Educación Superior, Gestión Administrativa, Gestión de Programas y Proyectos, y otros cursos de la Ley SAFCO, sus subsistemas y el control gubernamental, liderazgo y legislación laboral. Ejerció la docencia universitaria de 2013 a 2019 en la Universidad Católica Boliviana (Santa Cruz de la Sierra). Cuenta con más de 18 años de experiencia profesional en los sectores público y privado, en materia electoral, registro civil, regulación, telecomunicaciones, contrataciones, gestión de calidad, Responsabilidad Social Empresarial, entre otras; como también en cargos de asesoría legal, jefatura y dirección. Lleva más de 25 años en actividades formativas y de voluntariado. Actualmente es Vicepresidenta del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia.



Visión sobre las elecciones 2019 y el escenario 2020

— María Teresa Zegada Claure —

La crisis social y política desencadenada en Bolivia después de las elecciones de 2019, que concluyó con la anulación de los comicios y un inesperado cambio de gobierno, tienen sus raíces en un hecho de más larga data: los resultados del referéndum de 2016, que visibilizaron una sociedad dividida entre quienes exigían el respeto al voto mayoritario y a la institucionalidad democrática, y quienes insistían en el continuismo de Evo Morales a la cabeza del gobierno del Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) por una nueva gestión consecutiva. Protestas en las calles, cabildos y vigilias, así como una votación de rechazo al MAS-IPSP, fueron las armas de los opositores y de los ciudadanos, mientras que el expartido gobernante continuó operando desde los distintos Órganos del Estado (el Ejecutivo, la Asamblea Legislativa Plurinacional - ALP, el Órgano Judicial e incluso el Órgano Electoral) y, en su caso, movilizando a sus sectores sociales a través de la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) para lograr su cometido.

Esa polarización marcó el escenario de las elecciones de 2019 y desencadenó los conflictos posteriormente. Hoy también impregna el derrotero de los próximos comicios, que se espera diriman esta disputa política en los marcos de una competencia electoral transparente, con reglas claras y equitativas, y que los resultados sean admitidos de manera pacífica por todos los actores con capacidad de poder.

La novedad de las elecciones de 2020 respecto a las del pasado año es un contexto ensombrecido por los efectos de la actual pandemia, sumada a algunos elementos del tablero electoral, como la ausencia de Morales en las listas de presidenciables, la emergencia de dos nuevos candidatos del MAS-IPSP surgidos al calor del conflicto y, por supuesto, el cambio de timón en el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) que, a diferencia de las anteriores elecciones, hoy cuenta con las condiciones de imparcialidad requeridas y la confianza y el respaldo ciudadano, aunque se mueve en un escenario político e institucional absolutamente inestable.

La novedad de las elecciones de 2020 respecto a las del pasado año es un contexto ensombrecido por los efectos de la actual pandemia, sumada a algunos elementos del tablero electoral.

Un escenario preelectoral cargado de irregularidades

El contexto preelectoral que rodeó las elecciones del 20 de octubre de 2019 no ofrecía la certidumbre ni las garantías necesarias para un proceso transparente y legítimo. Los factores desequilibrantes que afectaron negativamente esos comicios son diversos y tienen distintas temporalidades y orígenes. En primer lugar está la falta de autoridad de un Órgano Electoral parcializado y poco idóneo en sus decisiones, contaminado por sus fuertes vínculos con el partido de gobierno. Un segundo factor tiene que ver con el generalizado clima de desconfianza ciudadana respecto a la institucionalidad política, en particular de la entidad electoral, pero también del partido gobernante y de las organizaciones políticas opositoras, que derivó en una constante crítica, en el continuo rechazo y distanciamiento, y en la organización de formas autogestionarias de vigilancia para enfrentar las elecciones de octubre. En tercer lugar tenemos la irregular habilitación de la candidatura de Morales a una cuarta postulación, transgrediendo los resultados del voto del referéndum realizado el 21 de febrero de 2016 (21F) y forzando la Constitución Política del Estado, las leyes y los reglamentos, como la Ley N.° 1096 de Organizaciones Políticas. Tales situaciones dividieron al electorado en dos posiciones infranqueables y condujeron a un proceso electoral de carácter plebiscitario en el que una parte de la población apoyaba el continuismo del esquema gubernamental pasado y la otra apostaba por una renovación.

Vayamos por partes. Respecto al OEP, su actuación estuvo empañada desde el momento en el que no acató una de sus atribuciones básicas: hacer cumplir el resultado del referéndum de 2016. A ello hay que añadir la aplicación acrítica y obediente de la Ley N.° 1096 de Organizaciones Políticas aprobada de manera apresurada por el Legislativo (con mayoría del MAS-IPSP), que modificó el proyecto

original planteado por el OEP, sin consultar a esta entidad, un año antes de las elecciones generales. Justamente entre sus modificaciones incluía la realización inmediata de elecciones primarias obligatorias y simultáneas. Con la convocatoria a las primarias, en octubre de 2018, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) sellaba los binomios presidenciales con anticipación de un año a las elecciones generales, viabilizando la habilitación definitiva de Morales como candidato y dificultando la construcción de alianzas o de nuevos liderazgos desde la oposición.

El contexto preelectoral que rodeó las elecciones del 20 de octubre de 2019 no ofrecía la certidumbre ni las garantías necesarias para un proceso transparente y legítimo.

Ese hecho generó una serie de problemas, pues los opositores tuvieron que buscar una rápida habilitación de siglas y de candidatos a fin de cumplir con los requisitos exigidos por el TSE, como documentación actualizada y libros de militantes, lo cual dejó en el camino a varias instancias políticas. Por otra parte, se produjeron errores en la inscripción de los libros y las denuncias de irregularidades inundaron la opinión pública, debido a que aparecían ciudadanos que, sin haberse registrado en un partido, estaban inscritos en los libros o muchos otros militantes cuyos nombres habían sido depurados. Nueve partidos políticos en total fueron finalmente habilitados para participar en las elecciones primarias de enero de 2019: el Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), el Frente para la Victoria (FPV), el Frente Revolucionario de Izquierda (FRI) lanzado como Comunidad Ciudadana (CC) en alianza con plataformas, el Movimiento Demócrata Social (MDS) (conocido como Demócratas) en la Alianza Bolivia Dijo No (21F), el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Partido de Acción Nacional Boliviano (PAN-BOL), el Partido Demócrata Cristiano (PDC), Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y el Movimiento Tercer Sistema (MTS).

Un dato relevante a tener en cuenta es que ese proceso sorpresivo desnudó las debilidades estructurales de los partidos y la improvisación de candidatos, alianzas y programas, y mostró las casi inexistentes estructuras organizativas. No obstante, el resultado de las elecciones primarias carece de relevancia, ya que en cada organización política se presentó una sola candidatura (binomio), la cual fue refrendada por las respectivas militancias con una participación muy baja. Por tanto, no hubo ninguna competencia interna.

Los cuestionamientos a las decisiones del TSE continuaron y empeoraron desde el momento de la convocatoria a las elecciones generales en junio de 2019. El OEP fue visto como un actor político más, que favorecía permanentemente al partido oficialista, en lugar de actuar como un árbitro imparcial. Varios son los hechos que demuestran esta afirmación, entre ellos, por ejemplo, la inacción frente a las denuncias de empadronamiento irregular en localidades como Riberalta y los pedidos de anulación del padrón electoral en ocho municipios de Pando por el delito de “acarreo de votantes”. Del mismo modo tenemos la falta de pronunciamiento del TSE frente a denuncias contra el candidato Morales por hacer campaña y pedir el voto ciudadano en contra de la normativa, como sucedió en la localidad de Morochata (Cochabamba) donde, en un acto público, Morales pidió “votos a cambio de obras”; o las múltiples denuncias respecto a que el MAS-IPSP obligaba a funcionarios públicos a asistir a las proclamaciones del presidente-candidato, el uso del avión presidencial y del helicóptero para hacer campaña, y los gastos en transmisiones directas de entrega de obras, entre muchas otras. También se denunció públicamente que durante los primeros 33 días de campaña el entonces Presidente Morales entregó 20 obras a título de gestión de gobierno, pero que en realidad formaban parte de su campaña, sin generar ninguna reacción del TSE.

Otro tema no resuelto fue el de las irregularidades denunciadas por el padrón electoral, mediante informes difundidos públicamente referidos a la existencia de 16.000 cédulas duplicadas o triplicadas, muchas de ellas correspondientes a personas fallecidas o a personas que no vivían en Bolivia y que, sin embargo, estaban habilitadas para votar dentro del país, información que fue corroborada por los respectivos familiares. Según *Página Siete* (2019), el líder de opinión Carlos Börth demostró con datos que al menos en 70 municipios el padrón habría crecido de manera irregular por encima del 25 %. Los casos más críticos fueron Pando, donde de acuerdo con dicho estudio se incrementó en el 80 %, y Santa Cruz, que subió a más del 40 %, además del crecimiento desmedido del padrón electoral en Argentina y en Chile, países donde creció en alrededor del 100 %. Esas irregularidades, tal como señala el citado investigador, significaban entre el 5 % y el 8 % de la votación general.

Un siguiente problema que complicó mucho la actuación del TSE fue el referido a las contradicciones internas en la toma de decisiones de sus principales autoridades, como por ejemplo frente a las renuncias de candidatos a los binomios, porque de acuerdo con la normativa de las primarias no estaba permitido el retiro de candidatos, pero conforme a la Ley N.° 026 del Régimen Electoral sí tenían el derecho de tomar esa determinación. Sin embargo, mientras unos vocales defendían una de las normas, los otros defendían lo contrario. Esas desavenencias, que eran permanentes, revelaban la división y la disputa interna de tipo personal

y político entre las máximas autoridades. Otros factores que generaron controversias fueron el alejamiento de funcionarios del TSE de puestos clave faltando solo unas semanas para las elecciones (renunciaron más de 30 funcionarios) y, finalmente, la sustitución de varios de los responsables del Servicio de Registro Civil (encargados de la identificación ciudadana), muchos de ellos directos responsables del sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP), poco antes de la fecha de los comicios.

Como consecuencia de la actuación del TSE, la desconfianza se fue agrandando por parte de los partidos opositores, como también de amplios sectores de la sociedad y de la opinión pública. Así, las movilizaciones en protesta por la falta de respeto al voto del 21F se fueron intensificando. Incluso la primera reacción del movimiento cívico, junto al Comité Nacional de Defensa de la Democracia (CONADE) y a las plataformas ciudadanas, una vez lanzada la convocatoria a elecciones, fue exigir la renuncia de los vocales del TSE en medio de protestas y de movilizaciones, las cuales no cesaron hasta el momento de las elecciones.

En algunas encuestas preelectorales se reflejaba claramente la mala imagen y la baja credibilidad del TSE. Por ejemplo, en agosto de 2019, la empresa Mercados y Muestras publicó una encuesta en la que el 69 % de los encuestados percibía que habría fraude electoral. Más adelante, en otra encuesta (difundida por Educación Radiofónica de Bolivia - ERBOL) se establecía que el 87 % confiaba poco o nada en el OEP.

Otra reacción ciudadana que surgió ante la desconfianza en el TSE fue la creación de instancias propias para el control del voto mediante distintos mecanismos; por ejemplo, el envío de delegados ante el TSE, sistemas de control paralelos para el conteo de votos y la red de vigilancia en las mesas de votación, entre otros. Muchas organizaciones políticas opositoras generaron sus propios mecanismos de control, como CC, el MNR, el MTS o UCS, que convocaron a “sumar fuerzas” para el control electoral. Una de las iniciativas más importantes de la sociedad civil fue la alianza denominada La Ruta de la Democracia, integrada por 22 organizaciones e instituciones, entre ellas la Fundación Jubileo y la Universidad Mayor de San Andrés, con el propósito de promocionar transparencia electoral y participación social. Organizó una red de observadores bajo la iniciativa Tu Voto Cuenta, al mismo tiempo que realizó una encuesta preelectoral con una amplia muestra nacional (cuya difusión fue prohibida por el TSE) e implementó un sistema de conteo rápido para el día de las elecciones, con el fin de vigilar los resultados oficiales.

El contexto electoral estaba tenso y polarizado, dejando en un segundo plano el debate programático. A menos de dos semanas de los comicios, se conocía muy poco de las propuestas de los partidos y, en cambio, estos se centraron en avalar o en cuestionar la gestión del MAS-IPSP. Mientras el partido de gobierno se encargó de destacar las virtudes de la gestión, ofreciendo “estabilidad”, “progreso” e “industrialización”, los opositores se ocuparon de descalificarlo con pocas propuestas innovadoras. Igualmente predominaron la guerra sucia y los ataques personales, así como la proliferación de *fake news*. Esa carencia de propuestas y de debates persistió hasta el final de la campaña porque no despertaba el interés de la sociedad. De ahí que la preferencia electoral en las elecciones se precipitó hacia uno u otro de los dos polos antes señalados: el continuismo o la renovación.

Un hecho imprevisto que afectó el escenario político preelectoral fue el incendio de los bosques amazónicos de la Chiquitanía, cuyo origen se relacionó con las quemas descontroladas que se realizaban en la zona. En 2016 Morales había promulgado la Ley N.° 741, que autorizaba los desmontes en predios agrícolas. En concurrencia con dicha ley, el 10 de julio de 2019 Morales promulgó el Decreto Supremo N.° 3973, que legalizaba las “quemas controladas” en los departamentos de Beni y de Santa Cruz. Ambas normas fueron consideradas por ambientalistas y por indígenas como las detonantes del incendio forestal. Las organizaciones indígenas y los activistas emitieron varios pronunciamientos condenando tales normativas que atentaron contra la Madre Tierra y denunciando el “genocidio ambiental” propiciado por el gobierno del MAS-IPSP, al mismo tiempo que le exigieron al Gobierno declarar desastre nacional y derogar las leyes y los decretos de desmonte. A esa exigencia de los pueblos indígenas se sumó el CONADE, junto con varios líderes políticos y cívicos, y la ciudadanía, llegando a plantear un juicio de responsabilidades al entonces Presidente Morales. Esos hechos, sin duda, afectaron su popularidad y su posicionamiento en la competencia electoral en ciernes.

Un rápido repaso a las elecciones fallidas de octubre y al estallido social

La jornada de las elecciones del 20 de octubre de 2019 transcurrió sin mayores novedades, con una regular concurrencia de la población y esporádicas dificultades propias de un momento electoral. Los problemas comenzaron porque, después de haber anunciado que esa noche se difundirían los datos del conteo rápido (TREP) al 100 %, a las 19:40, cuando ya se había dado a conocer el 83,76 % de los resultados, la difusión del TREP se suspendió intempestivamente. En ese momento Evo Morales llegaba al 45,28 % de los votos

y Carlos Mesa al 38,16 %, según la empresa contratada por el TSE (Neotec). Esa tendencia conduciría irremediablemente a una segunda vuelta electoral. No obstante, la tendencia sufrió un vuelco entre el 20 y el 21 de octubre (ver tabla 1).

Lo curioso es que los datos de otra empresa autorizada por el OEP (VíaCiencia), que también realizó el conteo rápido al 100 % de los votos, confirmaban la segunda vuelta, al igual que la información proporcionada por Tu Voto Cuenta, que al 100 % del conteo rápido corroboraba que la diferencia entre Morales (MAS-IPSP) y Mesa (CC) no llegaba al 10 % requerido para el triunfo de Morales en primera vuelta. Por tanto, se confirmaba una segunda vuelta electoral.

La noche de las elecciones, la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) cuestionó la suspensión de la difusión del TREP, cuestionamiento que fue oficializado mediante un comunicado de prensa al día siguiente. Esa misma noche, mientras el entonces Presidente Morales se declaraba ganador en una conferencia de prensa en la Casa Grande del Pueblo, Mesa emitía un video señalando que no se permitiría la manipulación de los resultados.

Como consecuencia de esas primeras señales, se desató una ola de protestas en distintas ciudades del país e igualmente se produjo la quema de algunos Tribunales Electorales Departamentales. El cambio de timón en la votación fue justificado por el partido de gobierno señalando que se trataba de la llegada tardía de información del voto rural. Sin embargo, días después (el 30 de octubre) el ex Vicepresidente del TSE, Antonio Costas, aseguró a la prensa que no fue el voto rural el que faltaba escrutar la noche de la detención del TREP. Los días siguientes a las elecciones las denuncias de irregularidades comenzaron a inundar los medios de comunicación y las redes sociales, como también la aparición de papeletas fuera de los recintos electorales y la preexistencia de papeletas marcadas, junto a varios análisis de técnicos ciudadanos explicando los mecanismos que se habrían utilizado para la manipulación informática antes, durante y después de la votación.

El 23 de octubre fue creada la Coordinadora de Defensa de la Democracia y se inició un paro indefinido nacional promovido por las entidades cívicas y las distintas plataformas del país, exigiendo una segunda vuelta electoral. El mismo día en el que se masificaron las movilizaciones, Morales denunció una conspiración y un golpe de Estado de la derecha con apoyo internacional. En ese contexto pidió a la OEA realizar una auditoría de las elecciones y culpabilizó a Mesa por los enfrentamientos y la violencia. Con el transcurso de los días la movilización ciudadana y los bloqueos de las calles con "pititas" se fueron generalizando, sumando la participación de estudiantes universitarios, vecinos, sectores populares urbanos, grupos de mujeres y otros. Así, también se intensificaron los enfrentamientos con los sectores afines al MAS-IPSP, como la CONALCAM, los sindicatos campesinos, las bartolinas y los ponchos rojos, que se movilizaban para desbloquear el país y en defensa del triunfo de Morales.

Cuatro días después de las elecciones (24 de octubre) el TSE anunció que, al 100 % del conteo oficial de votos, Morales resultaba vencedor en primera vuelta con el 47,08 % frente a Mesa con el 36,51 %. Muy por debajo se encontraban las otras candidaturas, como las de Chi Hyung Chung (PDC) con el 8,78 % y de Oscar Ortiz (21F) con el 4,24 %; el resto no llegaba al 1 % de los votos (ver tabla 2).

Los datos electorales registrados en el OEP dejan una sombra de dudas por el contexto de cuestionamientos técnicos y políticos antes señalados.

El veredicto oficial del triunfo de Morales por parte del TSE acentuó la indignación y la ola de protestas. La insurgencia social se intensificó, al mismo tiempo que comenzó el "cerco" a las ciudades instruido por Morales y se produjeron enfrentamientos violentos a favor y en contra del entonces Presidente. Algunos sectores indígenas, articulados en la Coordinadora Nacional de Defensa de los Territorios Indígenas Originarios Campesinos y Áreas Protegidas de Bolivia, denunciaron los actos de represión por parte del Gobierno. Asimismo, se sumaron a la revuelta en contra del Gobierno los mineros de Porco (Potosí), los fabriles y otros sectores populares. Los cívicos del sur del país endurecieron su demanda y exigieron la expulsión de Morales y nuevas elecciones. De ahí en más se produjo un desplazamiento discursivo de la demanda de segunda vuelta hacia la renuncia de Morales y de los vocales del TSE, así como la anulación de las elecciones.

La dinámica del conflicto no se detuvo. Las denuncias sobre más irregularidades en el proceso eleccionario continuaron, entre ellas la declaración de la propia empresa contratada por el TSE (Neotec) y, más adelante, el informe de Ethical Hacking, encargada de la supervisión del proceso, ratificando que el servidor que se utilizó no era seguro. Por otra parte, exdirigentes de la Central Obrera Boliviana (COB) convocaron al desacato sindical contra el fraude electoral y en defensa de la democracia, los cooperativistas mineros de base rebasaron a sus dirigentes y pidieron la anulación de las elecciones, y la nación Qhara Qhara le exigió a Morales dejar de hablar en nombre de los indígenas.

En medio de la tensión, un cabildo cívico realizado en Santa Cruz de la Sierra le otorgó al Presidente del Estado

Tabla 1: Comparación del TREP con otras empresas autorizadas de conteo de votos

Organizaciones políticas	TREP al 83,76 % (20/10/2019)	TREP al 95,30 % (21/10/2019)	Tu Voto Cuenta al 100 %	VíaCiencia al 100 %
Comunidad Ciudadana	38,16 %	36,72 %	38,6 %	39,4 %
Frente para la Victoria	0,38 %	0,39 %	0,4 %	0,3 %
Movimiento Tercer Sistema	1,26 %	1,26 %	1,2 %	1,2 %
Unidad Cívica Solidaridad	0,41 %	0,42 %	0,6 %	0,5 %
Movimiento Al Socialismo	45,28 %	46,86 %	44,1 %	43,9 %
Bolivia Dijo No	4,41 %	4,21 %	5 %	4,5 %
Partido Demócrata Cristiano	8,77 %	8,79 %	8,6 %	8,7 %
Movimiento Nacionalista Revolucionario	0,68 %	0,69 %	0,8 %	0,8 %
Partido de Acción Nacional Bolivia	0,64 %	0,65 %	0,7 %	0,7 %

Fuente: elaboración propia con base en datos del OEP (2019), *Página Siete* (2019), Tu Voto Cuenta (2019) y VíaCiencia (2019).

Tabla 2: Resultados de las Elecciones Generales 2019, votos válidos según el voto nacional y el voto en el exterior

Organizaciones políticas	Total de votos		Voto nacional		Voto en el exterior	
	Votos válidos	%	Votos válidos(1)	%	Votos válidos	%
Comunidad Ciudadana	2.240.920	36,51	2.186.352	36,83	54.568	27,06
Frente para la Victoria	23.725	0,39	23.029	0,39	696	0,35
Movimiento Tercer Sistema	76.827	1,25	75.532	1,27	1.295	0,64
Unidad Cívica Solidaridad	25.283	0,41	24.011	0,4	1.272	0,63
Movimiento Al Socialismo	2.889.359	47,08	2.768.712	46,64	120.647	59,84
Bolivia Dijo No	260.316	4,24	256.937	4,33	3.379	1,68
Partido Demócrata Cristiano	539.081	8,78	522.582	8,8	16.499	8,18
Movimiento Nacionalista Revolucionario	42.334	0,69	41.043	0,69	1.291	0,64
Partido de Acción Nacional Bolivia	39.826	0,65	37.844	0,64	1.982	0,98

Fuente: elaboración propia con base en datos del OEP (2019).
(1) No toma en cuenta ni los votos en blanco ni los votos nulos del total de votos emitidos.

48 horas para que renunciara. La iniciativa se convirtió en un viaje del Presidente del Comité Cívico Pro Santa Cruz, Luis Fernando Camacho, a la sede de gobierno, con una carta para ser entregada en persona a Morales y pedirle su renuncia. De manera simultánea recrudecieron los enfrenamientos, dejando como saldo muertos y heridos. Igualmente, se precipitó un motín policial y se produjo la renuncia de varias autoridades jerárquicas a nivel nacional y subnacional, afines al partido de gobierno, hechos que precedieron al día 10 de noviembre cuando ocurrió la renuncia del entonces mandatario.

El día de la renuncia fue aún más intenso. En la madrugada se difundió públicamente el informe de la OEA confirmando las irregularidades en las elecciones[1], que más tarde fue apoyado por la Organización de las Naciones Unidas. También se produjeron graves enfrentamientos en la zona de Vila Vila (Cochabamba), donde mineros cooperativistas que se dirigían en caravana a la ciudad de La Paz fueron agredidos y emboscados con armas de fuego por campesinos afines

1 Luis Almagro escribió el día 10 de noviembre de 2019, a las 5:10 de la madrugada, en su cuenta de Twitter, que el informe preliminar de la OEA de la auditoría determinaba la nulidad de las elecciones por fraude electoral, por haber detectado manipulación del TREP, falsificación de firmas y otros detalles, y pedía nuevas elecciones y nuevo OEP. Más adelante, en una parte destacada del informe se señala: "resulta improbable estadísticamente que Morales haya obtenido el 10% de diferencia para evitar una segunda vuelta [...]. El equipo auditor no puede validar los resultados de la presente elección, por lo que se recomienda otro proceso electoral. Cualquier futuro proceso deberá contar con nuevas autoridades electorales para poder llevar a cabo comicios confiables" (OEA, 2019).

al MAS-IPSP. Morales primero convocó al diálogo y horas más tarde anunció la necesidad de realizar nuevas elecciones con un nuevo TSE. En ese contexto fue que se produjo la renuncia de la Presidenta del OEP, María Eugenia Choque. A su vez, el dirigente principal de la COB, Juan Carlos Guarachi, emitió un pronunciamiento pidiendo a Morales que renuncie a la presidencia para pacificar el país. Por último, en horas de la tarde las Fuerzas Armadas, representadas por el entonces Comandante General Williams Kaliman, "sugieren" a Morales renunciar. El comunicado señala:

Ante la escalada de conflicto que atraviesa el país, velando por la vida y luego de analizar la situación interna, sugerimos al presidente que renuncie a su mandato permitiendo la pacificación. Pedimos al pueblo boliviano detener la violencia para no manchar con sangre y dolor a nuestras familias (Fuerzas Armadas del Estado Plurinacional de Bolivia, 2019).

A las 16:01 de ese día Morales tomaba el avión presidencial desde la sede de gobierno hacia Chimoré (Cochabamba). Minutos más tarde el Comandante de la Policía, Yuri Calderón, se sumó al pedido de renuncia del Presidente. A horas 16:50 se difundió públicamente, a nivel nacional, la renuncia de Evo Morales y de Álvaro García Linera, el Vicepresidente.

El desenlace de esos hechos es conocido: el abandono del país por parte del ex Presidente Morales y la solicitud de asilo político en México, la renuncia de las principales autoridades de la ALP y un proceso de negociación para la sucesión presidencial por abandono de funciones (para lo cual, argumentan juristas, no se requería *quorum* congresal), que recayó en la ex Senadora Jeanine Añez. Con ello se inauguró un gobierno transitorio, a fin de convocar a nuevos comicios y de garantizar la elección de un nuevo OEP. En ese proceso de diálogo y de negociación para pacificar al país intervinieron actores políticos, sectores sociales, la comunidad internacional y la Iglesia. Más adelante ese acuerdo fue sellado en la ALP, donde se promulgó la ley de convocatoria para las nuevas elecciones, y se procedió a la renovación total de autoridades del TSE.

Nuevas elecciones en un escenario inestable

Una de las primeras decisiones del nuevo gobierno, junto con la ALP, fue la promulgación de una ley (corta) para la convocatoria a elecciones generales y la elección de autoridades para el OEP. Así, el 25 de noviembre Salvador Romero Ballivián fue designado por el Ejecutivo como Vocal y posesionado por la Presidenta de la ALP, Eva Copa. Después de varias gestiones de negociación al interior de la Asamblea, el 19 de diciembre se eligió a los vocales restantes con base en un preacuerdo consensuado. El 5 de enero se aprobó en Sala Plena la convocatoria a elecciones para el domingo 3 de mayo de 2020. El TSE optó por un plazo conveniente para no retrasar los comicios y, al mismo tiempo, para poder realizar las tareas necesarias que garanticen mínimas condiciones técnicas, el saneamiento del padrón electoral y, más adelante, la inscripción de candidaturas.

El 3 de febrero se procedió al cierre de la inscripción de candidaturas. En total se presentaron ocho frentes políticos, cuyas fórmulas se fueron consolidando en las siguientes semanas. Si ponemos atención en la oferta electoral, no se trata de partidos sólidos o estructurados en competencia, sino de alianzas inestables y volátiles que han sufrido un reacomodo después de las anteriores elecciones; en algunos casos han cambiado de candidatos (o, más propiamente, los candidatos han cambiado de siglas) y en otros estos se han desplazado de una opción a otra. De los ocho frentes solo el MAS-IPSP y Acción Democrática Nacionalista (ADN) participan de modo independiente; los otros seis lo hacen desde alianzas. La alianza Juntos está integrada por el MDS y tres agrupaciones ciudadanas: Soberanía y Libertad (Sol.bo) liderada por Luis Revilla, Unidos para Renovar (UNIR) de Víctor Hugo Zamora y Todos dirigida por Adrián Oliva. CC, amparada bajo la sigla del FRI, hizo una alianza con Chuquisaca somos Todos liderada por Damián Condori y Primero la Gente liderada por Rodrigo Paz. Jorge Tuto Quiroga, que esta vez va de candidato con el respaldo del MNR, se alió con la agrupación ciudadana Movimiento por la Soberanía (MPS) para conformar el frente denominado Libre 21. El PDC y UCS, en cambio, sostienen la candidatura de Luis Fernando Camacho y Marco Antonio Pumari desde el frente Creemos. PAN-BOL hizo una alianza con los cooperativistas mineros e inscribió como candidato del partido al dirigente Feliciano Mamani. Por su parte, FPV decidió llevar a un candidato externo, Chi Hyung Chung, que participó con la sigla del PDC en las anteriores elecciones. Como se puede notar, se trata de un sistema de partidos muy frágil y difuso. Las pocas encuestas publicadas en este último periodo muestran tendencias en la preferencia electoral aún no definidas[2].

En suma, las opciones opositoras al MAS-IPSP tienen varios problemas. En primer lugar está la fragmentación; es decir, la presencia de distintas candidaturas sin capacidad de articulación entre sí, lo cual les resta opciones electorales. En segundo lugar figura el tráfico de siglas, denominado por los entrevistados[3] como el

2 La encuesta de Ciesmori, publicada el 18 de febrero de 2020 en *Página Siete,* mostraba que los candidatos favoritos eran del MAS-IPSP con una intención de voto del 31,6 %, seguido de los candidatos de CC con el 17,1 % y un tercer lugar ocupado por Añez con el 16,5 %. La misma empresa encuestadora, que recogió una muestra entre el 14 y el 18 de abril, mostraba que Añez ocupaba el primer lugar con el 25,9 %, seguida por Luis Arce Catacora con el 24,1 % y en tercer lugar quedaba Mesa con el 19,6 %.

3 En el marco de una investigación sobre partidos, se realizaron entrevistas recientes a los principales frentes opositores (CC, Juntos, Creemos y Libre 21), de donde se extraen algunas ideas para el presente artículo.

"mercado negro de siglas" o las "franquicias electorales donde se produce una rotación de candidaturas". Estas prácticas son el resultado del vaciamiento de contenido de la política y del negocio de la política buscando beneficios mutuos: de un lado mantener vigente una personería jurídica, así como lograr ciertos espacios y beneficios (probablemente económicos), y del otro conseguir su habilitación como candidatos para acceder a espacios de poder; y, con relación a los anteriores, las dificultades para construir una propuesta renovada, una alternativa que convoque a la ciudadanía.

El MAS-IPSP es un caso atípico por su propia estructura, pues está fuertemente anclado en la organización y las lógicas sindicales que le dieron origen hace más de dos décadas, con elementos cohesionadores como el liderazgo de Morales y su permanencia de 14 años en el poder. Ahora ha buscado la reunificación de la militancia, afectada por la división posconflicto entre "concertadores" y "radicales", y se empeña en seducir a la clase media para ampliar su electorado.

Respecto a las propuestas electorales, el debate político apenas había comenzado cuando fue sorprendido por la pandemia. Sin embargo, los partidos las presentaron al OEP, lo cual nos permiten inferir algunas de sus ideas. El plan de gobierno de CC titula "¿Qué queremos?" y propone dar respuesta a los problemas urgentes del país, entre ellos "abandonar el péndulo que unas veces nos conduce al estatismo y otras al liberalismo…", ubicándose así en un centro democrático. Camacho, mediante la alianza Creemos, construye un plan de gobierno denominado "Creer para crear", que dice: "Creemos en los bolivianos. Creemos una mejor Bolivia"; su propuesta es eliminar en el Órgano Ejecutivo la reelección de autoridades y eliminar también el monopolio de la representación política. La alianza Juntos, que lleva como candidata a la actual Presidenta Añez, busca proyectar la gestión transitoria hacia un mandato constitucional; en su propuesta, bajo el rótulo "Igualdad de oportunidades. Unidad para la democracia, la reconciliación, la justicia social y el crecimiento con estabilidad", establece ideas generales en los distintos ámbitos para promover el desarrollo, recuperar la institucionalidad y reestructurar las empresas públicas. Por su parte, Tuto Quiroga promueve el lema "Corazón verde digital 2020-2025" y basa buena parte de su propuesta en el desarrollo tecnológico e industrial, y en los beneficios de la explotación del litio, convirtiendo a la ciudadanía boliviana en accionista de las empresas. El MAS-IPSP inscribió su plan de gobierno como "Agenda del pueblo para el bicentenario", recuperando las bases de su gestión anterior y planteando consolidar el Modelo Económico Social Comunitario Productivo. El FPV, de Hyung Chung, propone sustituir el neoliberalismo por un modelo social de mercado en el que la empresa privada tendrá un papel preponderante. La propuesta de PAN-BOL lleva por título "Poder y soberanía del pueblo para el pueblo. Plan de gobierno social de desarrollo productivo", y busca el funcionamiento holístico de la sociedad boliviana. Por último, ADN tiene una propuesta muy breve, orientada a una reforma de la Constitución Política del Estado y de la Ley N.° 026 del Régimen Electoral, como también dar mayor énfasis al libre mercado.

En términos políticos, el tablero electoral para las elecciones de 2020 ubica al MAS-IPSP en uno de los extremos, conformando un bloque con sus sectores afiliados y leales al "proceso de cambio"; a opciones conservadoras como Creemos, Libre 21 y Juntos en el otro extremo; y a CC en un difuso centro político. Asimismo, según se puede advertir, nuevamente la fractura MAS-IPSP vs. anti MAS-IPSP predomina en el mapa político hacia los próximos comicios, agravada por las situaciones de confrontación que se están generando en distintos lugares del país a raíz de la gestión del Covid-19 y de las medidas de cuarentena, pero sobre todo respecto a la fecha de realización de las próximas elecciones.

Evidentemente el rumbo político se ha visto ensombrecido por los efectos de la pandemia y de la cuarentena decretada por el Gobierno. Durante las semanas de inmovilidad ciudadana las fuerzas políticas mantuvieron intensa actividad por las redes sociales; en unos casos, como la Presidenta Añez, visibilizando las medidas asumidas y en otros con críticas al Gobierno. Más adelante se generaron focos de conflictividad que, si bien estaban fuertemente influenciados por la crisis de salud y sus consecuencias económicas, respondían a razones políticas, como la urgencia de algunos partidos, entre ellos el MAS-IPSP, de apresurar las próximas elecciones e incluso de exigir la destitución de la actual Presidenta.

Un conflicto político nuevamente postergado

La disputa política en la que se encuentra enfrascado el país desde hace cuatro años aún no se ha resuelto. El irrespeto al resultado de la votación del referéndum de 2016 y las fallidas elecciones del 20 de octubre de 2019 han agravado las tensiones políticas y la fragilidad institucional, profundizando las grietas sociales. La propagación del Covid-19 ha pospuesto el evento electoral planificado en principio para el 3 de mayo, abriendo una pausa sanitaria que lo mantiene pendiente y, eventualmente, potenciando la pugna política que polariza al país. Se espera que este momento de incertidumbre y de confrontación sea dirimido en las próximas elecciones, siempre y cuando se produzca un

proceso transparente y ordenado, y, sobre todo, que los actores políticos acepten pacíficamente los resultados.

El irrespeto al resultado de la votación del referéndum de 2016 y las fallidas elecciones del 20 de octubre de 2019 han agravado las tensiones políticas y la fragilidad institucional, profundizando las grietas sociales.

En un escenario electoral altamente inestable, el TSE tiene de su lado a la ciudadanía y también tiene el apoyo de los organismos internacionales. La Unión Europea, por ejemplo, lamentó las presiones políticas a las que estuvo sometido el anterior Órgano Electoral por parte del Gobierno y ratificó su apoyo a la actual entidad, comprometiendo una misión de observadores para garantizar la transparencia del proceso. Del mismo modo, iniciativas ciudadanas como Estudio de Integridad Electoral o La Ruta de la Democracia aseguraron su participación desde la sociedad civil.

Se espera que este momento de incertidumbre y de confrontación sea dirimido en las próximas elecciones, siempre y cuando se produzca un proceso transparente y ordenado, y, sobre todo, que los actores políticos acepten pacíficamente los resultados.

Una encuesta publicada a fines del pasado abril (Friedrich Ebert Stiftung Bolivia, 2020), aplicada a líderes de opinión nacional, muestra que más del 52 % de los encuestados considera que no habrá fraude en las elecciones generales, mientras que solo el 17 % opina lo contrario. No obstante, un dato preocupante del mismo sondeo está referido a que el 72 % cree que se podrían generar hechos de violencia y enfrentamientos en torno a los resultados de los comicios, lo cual significaría nuevamente su deslegitimación y el desborde de una situación incontrolable.

Todo esto hace suponer que la reconfiguración política en Bolivia no se producirá automáticamente con las próximas elecciones. Nos espera un largo periodo de recuperación de las instituciones democráticas y de la confianza social. Al mismo tiempo, es un desafío para los liderazgos sociales y políticos plantear bases sólidas de (re)construcción del sistema de representación política nacional prácticamente inexistente.

Referencias bibliográficas

Friedrich Ebert Stiftung Bolivia (2020). “Informe N.° 1”. Proyecto de Análisis Prospectivo y Diálogo. Cuestionario Delphi (primera ronda): Escenarios prospectivos 2020. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung Bolivia.

Fuerzas Armadas del Estado Plurinacional de Bolivia (2019). Comunicado. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=_J5POo8P2kY

Organización de los Estados Americanos (2019). “Análisis de integralidad electoral. Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia. 20 de octubre de 2019. Informe Final”. Recuperado de: https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/

Órgano Electoral Plurinacional (OEP) (2019). Resultados de las Elecciones Generales 2019. Recuperado de: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/11/Separata_Resultados_Nacionales_EG_2019.pdf

Página Siete (23/09/2019). “Estudio de Börth detecta incremento inexplicable del padrón”. Recuperado de: https://www.paginasiete.bo/nacional/2019/9/23/estudio-de-brth-detecta-incremento-inexplicable-del-padron-231833.html

Tu Voto Cuenta (20/12/2019). "Resultados conteo rápido 20 de octubre". Recuperado de: https://tuvotocuenta.org.bo/Resultados/Resultados-conteo-rapido-20-de-octubre

VíaCiencia (20/12/2019). "Resultados preliminares de las elecciones emitido por VíaCiencia". Recuperado de: https://www.viaciencia.com/post/resultados-preliminares-de-las-elecciones-emitido-por-v%C3%ADaciencia

María Teresa Zegada Claure

Socióloga y doctora en procesos sociales y políticos latinoamericanos por la Universidad de Arte y Ciencias Sociales (Chile). Autora de varios libros sobre democracia, partidos y movimientos sociales. Profesora e investigadora universitaria.


2019
2020

Elecciones Generales 2020, entre dos crisis

— Verónica Rocha Fuentes —

Introducción

Los sucesos de octubre y noviembre del pasado año, posteriores a la jornada de votación de las anuladas Elecciones Generales 2019, lograron sumar un episodio más al listado de crisis políticas por las que nuestro país atravesó a lo largo de su historia. Durante el último y largo periodo democrático, las crisis políticas en Bolivia han encontrado cauce a sus resoluciones haciendo uso de mecanismos propios de la democracia liberal representativa; concretamente: elecciones.

La resolución de varias de las crisis políticas de las últimas décadas solía llegar a través de la manifestación de la voluntad popular que eventualmente devenía (crisis de representación de por medio) en la remoción y el recambio de una clase política. Este manifiesto solía generarle una oportunidad a la sociedad boliviana para retomar, reparar o "empezar de nuevo" una relación con actoras y actores de la política institucional para, de esta manera, ir restaurando la convivencia democrática, que suele salir bastante golpeada de estos escenarios. Dando por cierta esa premisa, suena por demás preocupante señalar que, de forma particular, la crisis política de fines de 2019 se encaminó hacia su estallido definitivo a partir de una acción tomada por la máxima instancia decisional del cuarto poder del Estado, la Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral (TSE) del Estado Plurinacional de Bolivia.

> Durante el último y largo periodo democrático, las crisis políticas en Bolivia han encontrado cauce a sus resoluciones haciendo uso de mecanismos propios de la democracia liberal representativa; concretamente: elecciones.

Este dato complejiza el escenario democrático posterior a la crisis, debido a que la "herida" producida por este crítico proceso se ubica, precisamente, en el mecanismo de pacificación y encuentro que bolivianas y bolivianos hemos privilegiado en las últimas décadas para encaminar nuestras diferencias. Así, meses después, se evidencia la existencia de un daño colateral que pone en incertidumbre los mínimos (que dábamos por supuestos) de la democracia representativa; en concreto, la percepción ciudadana en torno a los procesos electorales como tales. De esta manera, es factible señalar que la desconfianza ciudadana en las venideras Elecciones Generales 2020, pero también en las que le seguirán, será una variable que habrá que dar por sentada con el fin de encauzarla adecuadamente hacia un escenario de certidumbre, del cual dependerá la legitimidad de los resultados que emanen de este proceso y que debieran poder establecer cimientos mínimos para la (re)constitución del tejido sociopolítico de nuestro país.

A reserva de la cantidad de acontecimientos de orden político que desembocaron en los sucesos de octubre y noviembre en Bolivia, hubo un hecho que se constituyó en el detonante definitivo de las varias situaciones que durante 20 días encontraron su desenlace en la renuncia del ex Presidente Evo Morales y la posterior presidencia de Jeanine Añez. Y ese hecho, para los términos electorales que nos convocan, fue la inédita y polémica paralización del sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP)[1]. No obstante, es también importante señalar que, en términos de gestión electoral, existieron varios otros hechos que fueron trazando una escalonada deslegitimación de la imagen del ente electoral, situación que terminó siendo decisiva al momento de afrontar la gestión de la grave crisis electoral a la que hacemos referencia.

Sin duda son varios los análisis de largo plazo que pudieran contemplar todo lo ocurrido durante las actividades preparatorias de las Elecciones Generales 2019, identificando los varios aspectos que estuvieron involucrados en el acumulado descrédito que fue atravesando entonces el Órgano Electoral Plurinacional (OEP). Sin embargo,

1 Luego de que la votación de las Elecciones Generales 2019 se llevara adelante con normalidad, el 20 de octubre el TSE brindó una conferencia de prensa a las 20 horas en la que anunció los primeros resultados preliminares procesados por el sistema TREP, que presentaba una tendencia cuya consecuencia era una segunda vuelta. Esa información fue recogida por medios de comunicación nacionales e internacionales. Los datos de este sistema no volvieron a actualizarse luego de las 20:31 de ese día. Al día siguiente, al reactivarse la actualización de datos, la tendencia era otra.

en este texto nos abocaremos concretamente al grave conflicto que significó la paralización del TREP y cómo las circunstancias impidieron la existencia de algún margen de gestión de este conflicto una vez estallada la situación, buscando ensayar, a partir de ello, algunas lecciones que se podrían haber aprendido de tan lamentable capítulo para la institucionalidad electoral.

Lecciones para no olvidar

A pesar de la vibrante cultura democrática electoral que caracteriza a Bolivia y el acelerado tránsito que ha recorrido la gestión electoral en las últimas décadas, es preciso tener por cierto que esta última ha ido cambiando sus procedimientos en el tiempo, así como el mismo ciclo electoral lo ha hecho. En ese sentido, aunque la competencia referida a la administración de procesos electorales y referendos es una actividad continua de la institución electoral, también lo es la cualificación permanente de los procedimientos que permiten su desarrollo.

En los últimos años, son varios los documentos y los procedimientos del ciclo electoral que han pasado por cambios que buscaron su mejora. Entre los más relevantes podemos destacar ya sea la implementación de o la innovación en los siguientes: la transmisión rápida y segura de las actas electorales, el cómputo, el paquete (kit) electoral, el sistema de monitoreo electoral y tanto las papeletas como las actas electorales. Es importante señalar que este listado no es exhaustivo, pero pretende identificar algunos de los procedimientos que han atravesado importantes cambios dentro del ciclo electoral, considerando que estos hayan sido realizados en los últimos años y contengan algún componente tecnológico.

Del listado anterior destaca una reciente y muy importante innovación conocida como Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP). Este sistema existe desde hace pocos años[2] y tiene como principal objetivo dar temprana certidumbre sobre un panorama general, una tendencia, de los resultados de una votación. Simultáneamente se lleva adelante el cómputo del proceso electoral que, como se sabe, en Bolivia puede llegar a tardar algunos días después de la jornada de votación y es el único mecanismo que emite resultados oficiales.

El Referendo Constitucional de 2016 fue el proceso democrático de "estreno" de la Sala Plena que lideraba el TSE en ese momento; varias desconfianzas estaban cernidas sobre su desempeño y su imparcialidad. Ese fue el primer proceso en el que se aplicó la innovación del sistema TREP, el mismo que para la opinión pública pasó casi desapercibido al estar radicada la atención en el desempeño de la Sala Plena de entonces y, como es usual, en el desarrollo de las campañas electorales por el SÍ y el NO. A pesar de ello, la noche de la votación el TSE publicitó tanto los resultados del TREP, que estuvieron por encima del 75 % en esa jornada, como los del cómputo, que avanzaban mucho más lentamente. Pasados los días se pudo comprobar que la diferencia de votos entre una y otra opción era mínima al cierre del cómputo (2,6 %), tendencia que fue publicitada a través del TREP la misma noche del 21 de febrero y, días después, confirmada con el cómputo final. El hecho concreto entonces fue que el sistema TREP permitió generar certidumbre sobre el resultado del proceso referendario la misma noche de la votación, aunque poca gente realmente sabía que se trataba de un resultado preliminar (emitido por un sistema nuevo) que no constituía el cómputo oficial. Luego, la aplicación del TREP en varias otras jornadas de referendos autonómicos (en 2016, 2017 y 2018) sería, al igual que esos procesos democráticos, bastante marginal a la agenda mediática nacional.

En esas condiciones fue que el TREP debía desarrollarse en las Elecciones Generales 2019, antes de que tuvieran lugar los sucesos que dieron paso a su anulación. La hipótesis propuesta es que en ningún momento durante la crisis (que constituyó la paralización del TREP) ni después de ella se pudo establecer con claridad en la opinión pública que los datos que se presentan a través de este sistema son preliminares y, de ninguna manera, son parte del cómputo oficial que, en el caso de las fallidas elecciones en cuestión, no presentó problemas.

El Referendo Constitucional de 2016 fue el proceso democrático de "estreno" de la Sala Plena que lideraba el TSE en ese momento; varias desconfianzas estaban cernidas sobre su desempeño y su imparcialidad.

La hipótesis que emerge a partir de los hechos mencionados es que, así como se adoptan rigurosas medidas de implementación, seguridad y auditoría de toda nueva tecnología aplicada a las actividades y a los procedimientos del ciclo electoral, las mismas deben ser acompañadas de una profunda y efectiva estrategia educativa y comunicacional que permita a la ciudadanía interiorizar las novedades implementadas en su cultura democrática electoral. Ello, sin duda, mejoraría los niveles de certidumbre y seguimiento bajo los cuales se ejerce

2 Consiste en la transmisión rápida y segura de las actas electorales, que permite realizar la difusión permanente de copias de las actas desde cada uno de los recintos electorales, posibilitando que la ciudadanía pueda hacer el seguimiento y la verificación del escrutinio realizado en cada mesa de sufragio de manera permanente; esta información es difundida de forma automática mediante el portal web del OEP. Antes de su aplicación en las Elecciones Generales 2019 ya había sido aplicado en el Referendo Constitucional 2016 (por primera vez) y en tres referendos autonómicos (2016, 2017 y 2018). Hasta el año de su implementación, Bolivia era uno de los pocos países que aún no contaba con este sistema.

la veeduría ciudadana a los procesos democráticos y electorales.

El proceso electoral pendiente

Así como el 20 de octubre y el 10 de noviembre de 2019 quedaron inscritos en las páginas de la historia nacional, quedará también en ellas el 10 de marzo de 2020. Ese martes se oficializaba la presencia del primer caso de Covid-19 en Bolivia. Lo que continuó a ese anuncio fue una seguidilla de acciones, medidas y sucesos que hasta el momento de la finalización de este artículo (mayo de 2020) no han llegado a su desenlace y, por el contrario, se encuentran en un escenario plagado de incertidumbre.

Al día siguiente, el miércoles 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaraba pandemia por la expansión de este virus a nivel mundial. Diez días después, el 21 de marzo, el TSE decidía "con carácter excepcional la suspensión del calendario y del cronograma electoral por un lapso de 14 días a contar desde las cero horas del domingo 22 de marzo" (en Agencia de Noticias Fides, 2020). Ese mismo día iniciaba en Bolivia una rígida cuarentena a nivel nacional, que se extendería por más de 50 días y, entre otros, determinaría que el ente electoral promueva y sea parte de un diálogo entre actoras y actores políticos para establecer una nueva fecha de elecciones generales y, con ello, dar paso a la reanudación del interrumpido calendario electoral, cuando existieran las condiciones sanitarias para el efecto.

Cuando a Bolivia llegó la crisis sanitaria producto de la pandemia por Covid-19, en el país ya se lidiaba con una crisis política que buscaba urgentemente ser encauzada con base en los resultados electorales del doblemente postergado proceso electoral (primero por unas fallidas elecciones y, luego, por una pandemia de nivel mundial). Esa característica generó mayor tensión en torno a la fecha de realización de las pendientes elecciones.

Las situaciones descritas han ubicado el desarrollo de las Elecciones Generales 2020 en el medio de dos graves crisis, una política local y una sanitaria mundial. Ambas se vienen afectando continuamente, empeorándolas y, a la vez, consiguiendo consolidar el venidero proceso electoral como "el más complejo que le toca organizar al TSE en la democracia", de acuerdo con la declaración de su actual Presidente, Salvador Romero Ballivián, como refiere *Oxígeno* (2020).

El International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional) (2020) establece que durante la pandemia, entre elecciones primarias, locales, nacionales, legislativas y referendos, se han pospuesto 55 procesos electorales en todo el mundo; 13 en nuestro continente. Por otro lado, entre marzo y abril de 2020 se han llevado adelante 26 procesos electorales en el mundo, respetando sus calendarios; cinco en el continente, la mayoría elecciones primarias en Estados Unidos y elecciones en República Dominicana.

Bajo este panorama es importante enfatizar en tal característica, toda vez que Bolivia no es el único país que debía llevar un proceso electoral durante esta pandemia; aunque se trata de un caso particular, puesto que depende de su exitosa ejecución para encaminarse hacia la resolución de una crisis política. En el debate electoral global varios son los aspectos sobre los cuales se discute con la finalidad de no "detener" los procesos electorales, a sabiendas de que el Covid-19 es algo con lo que, tarde o temprano, deberemos aprender a convivir. Uno de los aspectos indiscutibles que se señala en ese debate es la inserción de un nuevo actor para la toma de decisiones; lógicamente se trata del sistema de salud nacional y mundial. Sin ese criterio médico (al menos durante esta pandemia) será imposible determinar los riesgos sanitarios que conllevaría retomar la realización de un evento electoral.

De las 113 actividades estipuladas en el calendario electoral de las postergadas elecciones en Bolivia, una buena parte pudo ser llevada adelante de forma completa antes de la emergencia nacional por la pandemia y otras tantas quedaron "en pausa" o, directamente, no pudieron ser iniciadas tras la decisión de la postergación de la fecha de votación. A tiempo de informar sobre esta decisión el TSE señaló que la suspensión del calendario electoral había sido realizada al 60 % del cumplimiento de sus actividades, como refiere la Agencia de Noticias Fides (2020). Por lo tanto, lo que al ente electoral, a las organizaciones políticas y a la ciudadanía boliviana les falta aún por enfrentar de manera distinta consiste en un 40 % de las actividades preparatorias para el desarrollo del proceso electoral.

Así como el 20 de octubre y el 10 de noviembre de 2019 quedaron inscritos en las páginas de la historia nacional, quedará también en ellas el 10 de marzo de 2020. Ese martes se oficializaba la presencia del primer caso de Covid-19 en Bolivia.

Algunas de las actividades que demandan movilización de actoras y actores del proceso electoral y que habían quedado pendientes de realización al momento de la suspensión del calendario electoral son las siguientes:



- Sorteo, publicación, capacitación y excusas de juradas y jurados electorales.

- Desarrollo de todo el periodo de propaganda electoral y fortalecimiento público.

- Jornada electoral.

- Publicación del sistema TREP.

- Cómputo de resultados.

- Emisión de certificados de exención de sufragio.

Como se ha mencionado, son varios los países que atraviesan por la disyuntiva que significa llevar adelante procesos electorales durante la pandemia. Considerando que en el caso boliviano durante los últimos años se han implementado algunos elementos de tecnología en los procedimientos del ciclo electoral y que lo que resta por administrar es un 40 % del proceso que se llevará adelante en medio de la pandemia, se puede inferir que estamos hablando de que las Elecciones Generales 2020 deberán poner en marcha solamente algunas de las consideraciones que las instancias que agrupan organismos electorales o aquellas cuyo objeto de cooperación es el fortalecimiento democrático han estado reflexionando durante las semanas en las que se implementó la cuarentena en varios países del mundo.

Así, con base en las actividades y en las acciones pendientes de desarrollo del calendario electoral, se pueden ir identificando las dificultades de tipo sanitario y técnico que el ente electoral podría encarar como desafíos en este proceso electoral en particular. Tomando en cuenta las particularidades de estas próximas elecciones en medio de las dos crisis mencionadas, lo que le corresponderá al OEP durante los meses preparatorios a la fecha de votación será una decisiva secuencia de toma de decisiones en torno a la implementación de insumos de tecnología electoral[3] (para reducir en todo aquello que sea posible el encuentro físico entre personas) y de protocolos sanitarios (para la reducción del riesgo de contagio entre las personas que debieran encontrarse).

En ese orden, el siguiente ejercicio espera recoger algunas de las actividades relevantes del calendario electoral boliviano pendientes de realización para agruparlas dentro de etapas electorales estándar propuestas por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) en un documento de debate público denominado "Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria" (2020), el cual establece algunos lineamientos puntuales. Esta información es además cruzada con algunos apuntes propios de la gestión electoral en Bolivia (ver tabla 1).

A manera de conclusiones

Es importante señalar que las ideas y los criterios consignados en este artículo constituyen una suerte de mirada general a un panorama que inevitablemente deberá ser asumido desde el Poder Electoral, al menos en las elecciones generales venideras y, probablemente, en unas elecciones subnacionales también pendientes de convocatoria y desarrollo. Hasta el momento la literatura existente sobre los cambios que deberá afrontar la democracia electoral por la pandemia es muy incipiente y está basada solamente en reflexiones similares. Sin embargo, cada experiencia de implementación y desarrollo de un proceso electoral dentro de la pandemia a nivel global está siendo ampliamente recogida por las instancias que se dedican al estudio y a la promoción de estos temas, para ir estableciendo líneas generales hacia adelante, toda vez que son muchos los países que eventualmente deberán llevar adelante elecciones en estas condiciones. De hecho, es altamente probable que la experiencia boliviana de estas próximas elecciones sea un referente hacia adelante para otros países del continente y de la región.

En ese sentido, los siguientes apuntes a modo de conclusión establecen algunas hipótesis respecto a

3 Para los efectos de este artículo entenderemos por tecnología electoral todo aquel proceso o procedimiento que en su realización implique el uso de dispositivos electrónicos o mecánicos, o de insumos de gobierno electrónico y/o de comunicación digital.

Tabla 1: Actividades relevantes del calendario electoral 2020 en Bolivia

Etapa electoral*	Actividad electoral pendiente**	Lineamientos y consideraciones*	Apuntes
Campaña electoral	Desarrollo de todo el periodo de propaganda electoral y fortalecimiento público	Revisión de los procedimientos y de los reglamentos que regulan las campañas electorales. Identificación de las herramientas o de las alternativas virtuales para realizar la campaña electoral, los discursos y los debates.	Una buena parte de la vibrante cultura democrática electoral que se vive en Bolivia está relacionada con las actividades de campaña al aire libre, en clave de movilización de militancias. Será importante encontrar un mecanismo mediante el cual las organizaciones políticas adquieran responsabilidad sobre la movilización de sus militancias, para que se lleven a cabo bajo un adecuado control de la cantidad de militantes en los actos públicos y del uso y la implementación de mecanismos de bioseguridad en los mismos. En Bolivia, así como en el resto del mundo, las campañas electorales digitales han tenido un acelerado crecimiento en presencia, relevancia y posible incidencia en los resultados. Este crecimiento ha ido avanzando a la par de la proliferación de la cada vez mayor cantidad de escenarios de desinformación. En reiteradas ocasiones el OEP ha señalado la imposibilidad de verificar el cumplimiento de la poca normativa que alcanza a esos espacios.
Capacitación ciudadana	Todas las actividades que implican la publicidad de las actividades del ciclo electoral	Diseño de una estrategia de comunicación en torno a información y a motivación del voto, con énfasis en las nuevas medidas adoptadas para la votación. Consideración adicional a los medios virtuales, al uso de medios de comunicación, como la radio y la televisión, para garantizar el acceso a información de las personas que carecen de conectividad a internet.	La estrategia de comunicación que vaya a ser propuesta e implementada desde el ente electoral tendrá que cambiar de eje central particularmente en esta elección, para ubicar entre sus principales objetos de información las innovaciones tecnológicas, las modificaciones normativas o logísticas (si fuera el caso), las medidas de bioseguridad y la motivación del voto. Esto teniendo como uno de sus objetivos principales la generación de confianza sobre el proceso electoral en la ciudadanía.
Selección y capacitación a miembros de las mesas electorales	Sorteo, publicación y capacitación de juradas y jurados electorales	Consideración de integrar las mesas electorales con personas jóvenes que tengan bajas condiciones de riesgo ante el Covid-19. Identificación de mecanismos de capacitación a los miembros de las mesas electorales, priorizando la modalidad de cursos autoformativos virtuales que permitan utilizar componentes de evaluación. Asimismo, prever esquemas de capacitación presencial con horarios escalonados y garantizando el distanciamiento requerido entre personas en aquellas ocasiones en las que sea estrictamente necesario. Valoración de la posibilidad de incorporar sesiones de capacitación con personal del área de salud, que instruya a los miembros acerca de las medidas sanitarias para minimizar el riesgo de contagio.	La actual normativa electoral establece que la capacitación a juradas y jurados electorales debe ser presencial, cuando por la pandemia lo más seguro sería implementar algunos mecanismos de capacitación en plataformas propias, como viene ocurriendo en gran parte de los procesos pedagógicos del país durante la cuarentena. Esto combinado con la capacitación "tradicional" como una excepcionalidad que necesariamente debiera contemplar medidas de bioseguridad. El sorteo de juradas y jurados electorales es aleatorio con base en todo el padrón electoral. Habrá que prever con antelación una decisión de segmentarlo a una población con menor riesgo de contagio, de acuerdo con lo posibilitado por la normativa vigente.
Preparación y distribución de material electoral	Jornada electoral	Consideración de la elaboración de flujogramas que respeten las normas de distanciamiento social sugeridas por la OMS, durante la preparación de los kits electorales. Provisión de los insumos de higiene necesarios para la protección del personal a cargo de los procesos de preparación y de distribución del material electoral. Identificación del personal encargado de velar por el cumplimiento de los procedimientos de desinfección tanto de los materiales electorales como del transporte y de las superficies que se vinculen con el proceso.	En los procesos electorales la ciudadanía está acostumbrada a que sea el ente electoral el que esté a cargo de la totalidad de las actividades de planificación y desarrollo. La situación de la pandemia parece establecer la necesidad de que un nuevo actor se sume como acompañamiento e, incluso, asesoramiento en una buena cantidad de actividades del calendario. Se trata de un actor relacionado con la salud pública que posiblemente deberá formar parte de varios procesos para garantizar y verificar sus niveles de bioseguridad.
Materiales adicionales en el kit electoral	Jornada electoral	Revisión de la lista de materiales electorales existente junto a las autoridades de salud, con el fin de actualizarla acorde con la normativa sanitaria vigente. Consideración de la posibilidad de incorporar los siguientes materiales en el kit electoral: alcohol en gel, mascarillas, guantes, desinfectante en aerosol, protocolo sanitario elaborado por el organismo electoral. Generación de directrices respecto a la posibilidad de que el electorado ingrese a la cabina de votación con sus propios elementos para ejercer el sufragio.	Todo lo que se refiere al kit electoral que se distribuye, como receptor final, a juradas y jurados electorales se encuentra establecido de manera detallada en un Reglamento de Materiales Electorales que probablemente deberá ser ajustado en su contenido o a través de protocolos adicionales que permitan la inclusión de otros elementos de forma legal y la inserción de otros posibles actores (sanitarios) que se vean involucrados con juradas y jurados electorales. Además del uso de insumos propios para la votación (como la opción de bolígrafos de propiedad de cada votante), habrá que considerar la eliminación o el reemplazo de materiales como el tampo de tinta con el que se fija la huella digital en la credencial de sufragio y, por tanto, del elemento adicional que permite su limpieza y se encuentra en cada mesa de votación.

Etapa electoral*	Actividad electoral pendiente**	Lineamientos y consideraciones*	Apuntes
Acondicionamiento de centros de votación	Jornada electoral	Inventario de los centros de votación que permitan cumplir con el distanciamiento social y considerar incluirlos como nuevos centros de votación. Valoración de la posibilidad de reducir el número de votantes por mesa de votación, tomando en cuenta que ello conllevaría incrementar el número de mesas. Equipamiento con material sanitario y el protocolo de desinfección en los centros de votación, tomando en cuenta la entrada general, las áreas comunes de circulación, los servicios sanitarios, las salidas, etcétera. Acondicionamiento de las estaciones de lavado y de desinfección de manos. Desinfección de los locales de votación antes y, con intervalos sugeridos por las autoridades de salud, durante las elecciones. Consideración de la posibilidad de utilizar termómetros en la entrada de los centros de votación para tomar la temperatura de la población votante u otros lineamientos para la detección de casos sospechosos de Covid-19. Elaboración de señalética y demás material visual con información sobre las medidas a seguir por el electorado para ingresar a los centros de votación y acerca de cómo hacer el distanciamiento social, e indicaciones para el lavado de manos antes y después de votar. Consideración de la necesidad de contar con protocolos de desinfección de la mampara y de la mesa, y, en caso de que haya voto electrónico, limpieza de la máquina. Reorganización del diseño de la mesa electoral para minimizar el contacto entre sus miembros, y entre estos y la población votante, manteniendo la debida distancia. En este sentido, considerar el uso de más mobiliario. Implementación de señalética que muestre el espacio de cada votante para hacer la fila de ingreso al centro de votación y fuera de su mesa de votación. Se debe marcar la ubicación de cada persona cuando esté esperando en la fila para ejercer el voto. No formación de aglomeraciones fuera de los centros de votación, con la colaboración de las fuerzas de seguridad.	Gran parte de la población votante de Bolivia está altamente familiarizada con su recinto y su mesa de votación. Quienes no se mudaron por varios años mantienen un mismo lugar de sufragio, al punto de no considerar necesaria la ratificación de esta información antes de ir a votar. En el caso de que se produzcan cambios será muy relevante establecer mecanismos de hiperinformación y atención directa a la ciudadanía para que toda la población esté enterada de tales cambios. Durante la jornada electoral las fuerzas del orden pasan a tuición del organismo electoral y las relaciones que se establecen institucionalmente son usualmente con entidades de nivel nacional. Es probable que la nueva distribución y el acondicionamiento pre y post jornada electoral tengan que ser realizados en alianza con niveles subnacionales de gobierno, incluso más allá del periodo de campaña cuando existe un diálogo con estas instancias. En ese caso habrá que considerar la normativa que rige estos procedimientos y garantizar la buena prestancia de los Gobiernos subnacionales para este fin.
Funcionarios y funcionarias electorales	Jornada electoral	Determinación de procedimientos de prevención que implementará el organismo electoral con personal que participará en las elecciones. Tomar en cuenta las medidas para la identificación de casos de contagio, para casos sospechosos, como también para la correcta regulación del distanciamiento social y la identificación de posibles grupos vulnerables entre funcionarias y funcionarios. Programación de sesiones y de reuniones necesarias de manera virtual. Despliegue de funcionarias y de funcionarios en distintos centros de votación durante la jornada, con los estándares sanitarios necesarios. Designación de personal auxiliar que supervise el cumplimiento de las medidas de higiene dentro de los centros de votación, con la ayuda de las fuerzas de seguridad.	Buena parte de las servidoras y los servidores electorales que se despliegan durante la jornada de las elecciones es contratada de manera temporal por el ente electoral exclusivamente para un determinado proceso electoral. Es muy posible que su cantidad deba ser incrementada, por lo que será importante generar, además, las adecuadas sinergias entre el personal eventual que se constituye en parte fundamental del ciclo electoral.

Etapa electoral*	Actividad electoral pendiente**	Lineamientos y consideraciones*	Apuntes
Jornada electoral	Jornada electoral	Generación del protocolo para el acto de inauguración. Consideración de la posibilidad de realización de la jornada electoral en dos días o más y de las implicaciones que tal decisión conllevaría. Valoración de la oportunidad de extender el horario de la jornada electoral, y definir horarios exclusivos según el número de identificación, grupo de edad, sexo u otros criterios. Determinación de rubros de prioridad para adultos mayores, mujeres embarazadas y ciudadanos que presenten alguna condición especial o discapacidad, de conformidad con lo señalado en la ley nacional. Definición de directrices de inclusión para el voto de personas con condiciones especiales de salud. Considerar, en caso de ser posible, dar prioridad a esta población con las modalidades de voto en casa o voto postal, según lo disponga la ley. Ubicación de mesas electorales en los centros de cuidado de personas adultas mayores o con alguna discapacidad. Gestiones para que las fuerzas de seguridad incrementen su colaboración, de conformidad con lo que indica la normativa sanitaria. Podrán colaborar prestando especial atención al momento del ingreso y velando por el cumplimiento del distanciamiento social afuera y adentro de los centros de votación. Consideración del número de votantes que pueden ejercer el sufragio de manera simultánea en cada mesa de votación (o junta receptora de votos).	La tradición normativa que rige en Bolivia hace que procedimientos ocasionalmente tan operativos como la forma de votación estén ampliamente desarrollados en las leyes y los reglamentos. Este hecho determina que pensar en cambios que incluyan la ampliación del horario o de la jornada de votación a más de una sea altamente complejo a nivel normativo. A la vez, es importante tener presente que la normativa electoral establece como competencia de los tribunales electorales la emisión de directrices mediante protocolos, instructivos, flujos u otros documentos, mismos que devienen en parte del marco regulatorio de un determinado proceso.
Escrutinio y transmisión de resultados	Publicación del sistema TREP Cómputo de resultados	Definición de parámetros relacionados con el escrutinio y la seguridad electoral (si la votación tiene lugar en dos días). Elaboración de un instructivo que identifique los pasos a seguir durante el escrutinio, considerando la normativa sanitaria y las medidas de higiene (desinfección, distanciamiento social y utilización de implementos como mascarilla y guantes). Consideración de realizar la mayoría de los pasos para completar el escrutinio de manera digital. Definición de instrucciones que deberán seguir las y los representantes de las organizaciones políticas y demás actoras y actores presentes en el escrutinio, con el fin de guardar las normas de higiene. Consideración de nuevas herramientas informáticas para agilizar la transmisión de resultados.	Con base en lo ocurrido en las fallidas Elecciones Generales 2019, será importante focalizar buena parte del trabajo técnico y comunicacional en el funcionamiento y el desempeño del TREP, toda vez que se puede inferir que al final de la jornada electoral será un elemento altamente fiscalizado por diversas instancias. Desde el año 2016 se ha impulsado cada vez con mayor fuerza la realización del cómputo en ambientes con mayor capacidad para el acceso público de delegadas y delegados de los frentes de opción y de la ciudadanía en general que desee presenciar ese momento, y se han mejorado los mecanismos tecnológicos de publicidad de las actas computadas en estos lugares. Será importante considerar las respectivas medidas de bioseguridad en estos sitios, sin dejar de lado la total apertura de los mismos, que constituye una garantía de transparencia.
Otros (no contemplados en el documento de CAPEL)	Emisión de certificados de exención de sufragio Trámite de excusas para juradas y jurados electorales	El documento no emite criterios adicionales por fuera de los señalados.	Quizás uno de los principales rezagos que arrastra el OEP tiene que ver con la implementación de mecanismos de gobierno electrónico para la prestación de servicios a su cargo. Además de ello, varios procedimientos propios de los actos administrativos que el OEP debe llevar adelante en el periodo electoral no se pueden realizar de manera digital, sobre todo porque su admisión y procesamiento están sujetos a la verificación de documentación adjunta. Es el caso de los trámites de excusas de juradas y jurados, certificados de exención de sufragio, renuncias y sustituciones de candidaturas, entre otras. La mayoría de los actos administrativos (trámites) del proceso electoral contienen una alta posibilidad de automatización, disminuyendo considerablemente la interacción entre actoras y actores del proceso electoral. Varios mecanismos y herramientas de gobierno electrónico y de comunicación digital podrían permitir que estos actos sean adecuadamente recibidos, gestionados, registrados y publicitados.

Fuente: elaboración propia.

* Las etapas electorales, los lineamientos y las consideraciones fueron extraídos total y/o parcialmente del documento de CAPEL.
** Se han considerado algunas actividades relevantes pendientes de realización en el calendario electoral de las Elecciones Generales 2020 que podrían generar algún riesgo sanitario en su desarrollo al implicar contacto físico grupal o interpersonal.

los aspectos que deberán ser considerados atendiendo algunos elementos de nuestra realidad electoral (aquí desarrollados) y los incipientes lineamientos que desde algunas instancias internacionales se van estableciendo (también aquí citados):

– Son varios los criterios que se deben tomar en cuenta al momento de implementar tecnología electoral para el desarrollo de las actividades del ciclo electoral. Por esta razón, sin duda, no sería recomendable para las elecciones que vienen una innovación a nivel de dispositivos electrónicos o mecánicos, por la complejidad que demandan en sus pruebas, su instalación y su validación; para una adecuada certificación de seguridad y de funcionamiento existen por ahora muchas limitaciones de tipo técnico en ello y muy poco tiempo para hacerlo. A la vez, es posible que tampoco se puedan realizar demasiados cambios en la modalidad de votación, como por ejemplo votar en más de una jornada, extender el horario de votación o facilitar el voto por correo postal para las poblaciones de riesgo; esto sobre todo por razones normativas y políticas. En el escenario político que se vive en Bolivia es posible que el intento de implementación de estos mecanismos pudiera ser inviable por los niveles de susceptibilidad que podría generar. No obstante, sí será necesario poner en marcha (o retomar, si fuera el caso) el camino hacia la digitalización de varios actos administrativos pendientes de realización: sustitución de candidaturas o tramitación de certificación de exención de sufragio, por mencionar algunas. Y, por supuesto, la capacitación de juradas y jurados electorales podrá realizarse mediante el uso de plataformas digitales.

– El desarrollo de estas elecciones puede depender en buena parte del compromiso que el ente electoral pueda promover por parte de la totalidad de las actoras y los actores sociales y políticos. Por un lado, la ciudadanía puede constituirse en un actor fundamental al momento de interiorizar las novedades de la jornada electoral adecuada y disciplinadamente. Por otro, las organizaciones políticas serán determinantes al momento de organizar con responsabilidad a sus militancias en las manifestaciones públicas de campaña que vayan a ser permitidas. Por último, como no ocurría con tanta relevancia anteriormente, varios actores gubernamentales también serán clave al momento de coadyuvar en la organización de las manifestaciones públicas y de la jornada de votación; en concreto, las instancias públicas de salud, los Gobiernos municipales y las fuerzas del orden.

– Otros factores que podrán aligerar la pesada responsabilidad que implicará llevar adelante exitosamente las Elecciones Generales 2020 están relacionados con la flexibilidad presupuestaria y normativa. Además de que la situación actual del país demanda los máximos esfuerzos de austeridad en el uso de recursos estatales, el OEP había manifestado al inicio de este proceso (cuando no había pandemia) su voluntad de llevar adelante un proceso electoral austero en razón de que las fallidas Elecciones Generales 2019 habían demandado ya una importante suma de dinero del Estado. No se trata de modificar la voluntad señalada, pero, ciertamente, se deberá asumir que un incremento del presupuesto electoral es inminente y ello es algo que la ciudadanía deberá entender adecuadamente, a la par que la institucionalidad electoral direccione esfuerzos en la adecuada y oportuna rendición de cuentas del mismo. De igual manera, algo seguro es que tendrán que generarse varios y novedosos protocolos que acompañen la normativa existente para el desarrollo de procesos electorales; es también altamente probable que varios reglamentos deban ser modificados para evitar su incumplimiento, dadas las nuevas circunstancias. Y, de por sí, se puede pensar que habrá muchísimas dificultades al momento de cumplir a rajatabla las leyes que rigen el desarrollo de las elecciones, por las mismas razones. El ejemplo más concreto, y con seguridad polémico, que tocará resolver hacia adelante será la obligatoriedad del voto que está definida constitucionalmente. Por todo ello, será importante tener presente que, a diferencia de otros procesos, se deberá pensar en un razonable margen de flexibilidad normativa para las acciones del ente electoral, dado el contexto.

– Es conocido que, en estas elecciones, el ente electoral jugará una importantísima carta orientada a la materialización de un mandato que, de forma subjetiva, le ha sido encomendado: la recuperación de la legitimidad y de la confianza en la institución y en el proceso electoral. Además de ello, deberá apuntar sus acciones pedagógicas, de capacitación y de comunicación a dos nuevas variables que complejizan la estructura de la cultura democrática electoral de bolivianas y bolivianos. La primera tiene que ver con la necesidad de promover de manera mucho más enfática la participación ciudadana, esto debido al supuesto de que la misma puede mermar por el miedo al contagio que genera la pandemia. Y la segunda tendrá que ver con el diseño de campañas orientadas puntualmente a las novedades implementadas en este particular proceso de votación.

Es conocido que, en estas elecciones, el ente electoral jugará una importantísima carta orientada a la materialización de un mandato que, de forma subjetiva, le ha sido encomendado: la recuperación de la legitimidad y de la confianza en la institución y en el proceso electoral.

Todo lo desarrollado en estas páginas da cuenta de la complejidad que enfrentará el OEP para el desarrollo de las venideras elecciones, siendo que además no solo tiene el mandato de llevar adelante un proceso electoral exitoso orientado a la recuperación de la legitimidad institucional, sino que ahora debe hacerlo en medio de dos crisis, garantizando tanto la fiabilidad técnica del proceso y de sus resultados como la adecuada implementación de novedosas medidas sanitarias para votantes y trabajadoras y trabajadores electorales.

La situación que Bolivia vive actualmente ha puesto a nuestra sociedad al frente de muchos nuevos cambios y desafíos que nos toca afrontar de la manera más responsable y empática posible. En ese marco general, el casi quirúrgico camino que recorrerá el próximo proceso electoral se ubicará también en este escenario que desencadenará en varias novedades de digitalización y de bioseguridad que seguro iremos conociendo oportunamente, tras las decisiones que sean tomadas por la máxima instancia del OEP. Cuando el calendario electoral vuelva a ser de conocimiento público, la ciudadanía deberá elegir ubicarse entre la resistencia o el acompañamiento a estas actividades del proceso electoral (junto a sus novedades), pudiendo entonces encontrar la oportunidad de constituirse en una vigilante pero proactiva comunidad que no renuncia al ejercicio de sus derechos políticos ni a su derecho a la salud.

Referencias bibliográficas

Agencia de Noticias Fides (21/03/2020). "TSE suspende el calendario electoral por 14 días y abre vía para nueva fecha de elecciones". Recuperado de: https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/tse-suspende-el-calendario-electoral-por-14-dias-y-abre-paso-para-nueva-fecha-electoral-403966

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2020). "Consideraciones para el establecimiento de un protocolo de celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria". Fascículo N.° 1: América Latina. Elecciones en tiempos de pandemia. Recuperado de: https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1652/fasc%C3%ADculo-1-consideraciones-para-el-establecimiento-de-un-protocolo-para-celebraci%C3%B3n-de-elecciones-en-el-contexto-de-una-crisis-sanitaria.pdf

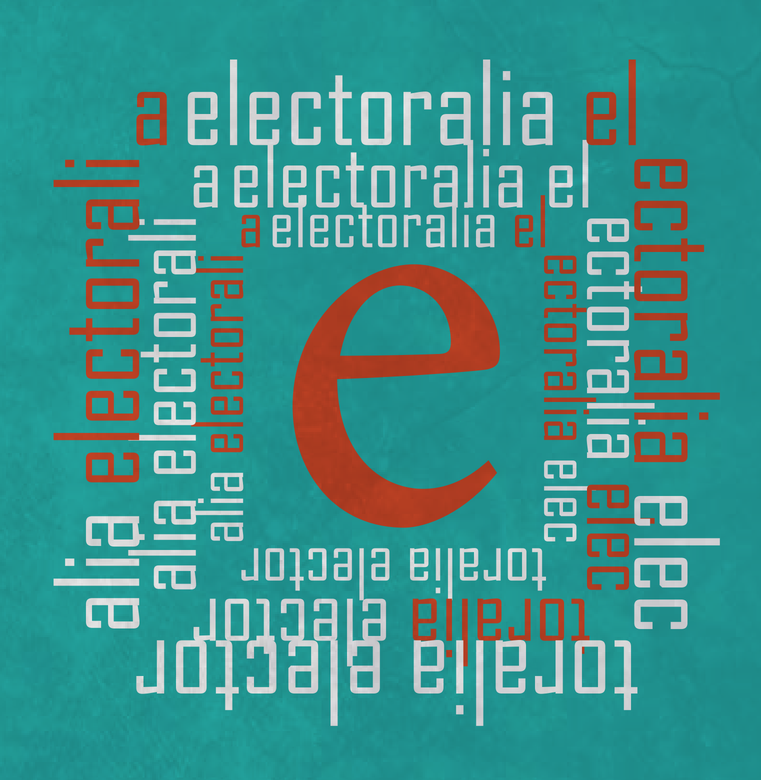
International Institute for Democracy and Electoral Assistance (15/05/2020). "Elecciones y Covid-19". Recuperado de: https://www.idea.int/publications/catalogue/elections-and-covid-19?lang=es

Oxígeno (11/05/2020). "Romero advierte que elecciones del 2020 serán las más complejas de la historia". *Opinión*. Recuperado de: https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/romero-advierte-elecciones-2020-seran-mas-complejas-historia/20200511143022767059.html

Verónica Rocha Fuentes

Comunicadora. Magíster en Comunicación Política por la Universidad de Chile, especialista en Gobernabilidad por la Universidad Carlos III (España) y especialista superior en Derechos Humanos por la Universidad Andina Simón Bolívar (Bolivia). Consultora y columnista en temas de gestión comunicacional, democracia paritaria e intercultural, comunicación política, redes sociodigitales, procesos y campañas electorales.


a electoralia el
a electoralia el
a electoralia el







Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD)
Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO)

Análisis de Integridad Electoral

Elecciones Generales en el Estado Plurinacional de Bolivia

20 de octubre de 2019

INFORME FINAL

TABLA DE CONTENIDOS

LISTADO DE HALLAZGOS ... 59

ACCIONES DELIBERADAS QUE BUSCARON MANIPULAR EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN ... 59

IRREGULARIDADES GRAVES ... 60

ERRORES ... 61

INDICIOS ... 61

RESUMEN EJECUTIVO ... 62

ANÁLISIS DE INTEGRIDAD ELECTORAL ... 64

I. HALLAZGO 1: SISTEMAS DE TRANSMISIÓN DE RESULTADOS ELECTORALES PRELIMINARES Y CÓMPUTO DEFINITIVO VICIADOS ... 65

II. HALLAZGO 2: EXISTENCIA DE UN PATRÓN DE MANIPULACIONES, FALSIFICACIONES Y ADULTERACIONES DE ACTAS ELECTORALES EN SEIS DEPARTAMENTOS QUE BUSCAN BENEFICIAR AL MISMO CANDIDATO ... 97

III. HALLAZGO 3: LA DEFICIENTE CADENA DE CUSTODIA NO GARANTIZÓ QUE EL MATERIAL ELECTORAL NO HAYA SIDO MANIPULADO Y/O REEMPLAZADO ... 101

IV. HALLAZGO 4: ACTAS DEL CÓMPUTOS NO SON CONFIABLES; NO OBSTANTE, DEL ANÁLISIS DETALLADO SE DESTACA QUE ACTAS INGRESADAS EN EL ÚLTIMO 4,4% TIENEN NÚMERO LLAMATIVO DE OBSERVACIONES ... 114

V. HALLAZGO 5: TENDENCIA MOSTRADA EN EL ÚLTIMO 5% DEL CONTEO ES ALTAMENTE IMPROBABLE ... 119

LISTADO DE HALLAZGOS

Para facilitar la consulta de los hallazgos de esta auditoría, se presenta el siguiente listado con una clasificación por tipo de acciones y omisiones que tuvieron lugar durante el proceso electoral y que definitivamente impactaron en la certeza, la credibilidad y la integridad de los resultados de los comicios del 20 de octubre de 2019.

ACCIONES DELIBERADAS QUE BUSCARON MANIPULAR EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN
Son acciones dolosas que tuvieron la intención de afectar el transcurso del proceso electoral según lo planificado de manera oficial.

- Paralización intencional y arbitraria, sin fundamentos técnicos, del Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares (TREP) al momento en que se llevaban 83.76% de las actas verificadas y divulgadas, de un 89.34% de actas que ya habían sido transmitidas y estaban en el sistema TREP. El TSE ocultó a la ciudadanía, de manera deliberada, un 5.58% de actas que ya se encontraban en el sistema TREP pero que no fueron publicadas.

- Introducción de servidores no previstos en la infraestructura tecnológica (servidores denominados BO1[1] y BO20[2]), a los cuales se desvió de manera intencional el flujo de información del TREP. Para la redirección del flujo hacia el servidor BO20 se modificó la IP a la que direccionaban las 350 máquinas utilizadas en el SERECI. Los servidores se emplearon para la transcripción y verificación de actas así como para el flujo de otros datos asociados provenientes del TREP. El servidor BO1 registró actividad inclusive durante el tiempo en que el sistema de resultados preliminares se encontraba "apagado".

- Se mintió respecto a la configuración real del servidor oculto BO1 (implementado en una red Amazon de NEOTEC y detectado por la empresa auditora). Además de ser una pasarela entre el navegador del usuario y el servidor como declara la empresa NEOTEC, atendió también otras peticiones Web, como se puede ver en sus logs, y almacena tanto Bases de Datos como aplicaciones electorales. Las Bases de Datos estaban accesibles durante la auditoría de la OEA, situación que fue validada con la empresa auditora contratada por el TSE (en consulta especial antes de cerrar el presente informe). La existencia de Bases de Datos en un servidor oculto y declarado como pasarela (recién al ser detectado) es extremadamente grave y merece una investigación especial en una ulterior judicialización.

- Se evadieron intencionalmente los controles de la empresa auditora y se redirigió el tráfico hacia una red que estaba fuera del dominio, administración, control y monitoreo del personal del TSE.

- El esquema tecnológico paralelo y no controlado que se creó de manera deliberada facilitó un entorno que permitía la manipulación de datos, suplantación de actas o cualquier maniobra, facilitado por la volatilidad de la evidencia digital.

- El proveedor de la aplicación ingresó directamente a servidores del Cómputo Oficial de manera remota, a través de accesos mediante VPN, porque se negó a trabajar en las oficinas del TSE de San Jorge donde se encontraban auditores y personal de la Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (DNTIC). Esta persona trabajó remotamente sin supervisión alguna e informó por email los cambios realizados.

- A solicitud de los vocales del TSE y de un individuo presentado como asesor de los vocales[3] se configuró un servidor en una red Amazon ajeno al TREP y Cómputo a través de una máquina Linux AMI virtual. Cabe resaltar que dicho individuo no formaba parte de la planta laboral del TSE ni de las empresas auditora o proveedora. Se constató el acceso desde esta máquina con usuario ec2-user (y también elevando privilegios a root) en fecha 21 de octubre de 2019 y en plena ejecución del TREP en su segunda etapa (tras el corte).

> (…) Paralización intencional y arbitraria, sin fundamentos técnicos, del Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares (TREP) al momento en que se llevaban 83.76% de las actas verificadas y divulgadas, de un 89.34% de actas que ya habían sido transmitidas y estaban en el sistema TREP. El TSE ocultó a la ciudadanía, de manera deliberada, un 5.58% de actas que ya se encontraban en el sistema (…).

- Se proveyó información falsa sobre el uso de la máquina Linux AMI virtual y se intentó ocultar de manera intencional la existencia del servidor BO20 al equipo de auditores.

1 Primera vía de re-direccionamiento de información, hasta las 19:40 del 20 de octubre de 2019.

2 Segunda vía de re-direccionamiento de información al reanudar el TREP el 21 de octubre de 2019.

3 Con excepción del Vocal Costas, quien, según la nota no se encontraba presente.

- El TSE contaba con un servidor principal (BO2), su respectiva contingencia (BO2S) y uno para publicar (BO3). Se mintió deliberadamente al decir que se utilizó el servidor BO3 puesto que el servidor utilizado para la publicación no fue este ya que al momento de auditarlo, tenía menos actas que las publicadas. Se constató inconsistencias entre las bases de datos de los servidores BO2 y BO3.

- Se constató (en presencia del técnico del SERECI, responsable de la empresa en Bolivia y responsable de la DNTIC) que personal de NEOTEC accedió a los servidores y/o bases de datos a pesar de la solicitud expresa de los auditores de la OEA que pidieron que a partir del inicio de la auditoría absolutamente **nadie** ingresara a los servidores.

- Se detectaron irregularidades en el llenado de actas de escrutinio y cómputo que afectan la integridad de las mismas. En un ejercicio que buscó analizar posibles adulteraciones o manipulaciones se revisó una muestra de 4692 actas. En este análisis se identificaron 226 actas en las que dos o más actas de un mismo centro de votación fueron llenadas por una misma persona, denotando una acción intencional y sistemática para manipular los resultados electorales y transgrediendo las atribuciones de los Jurados de Mesa determinadas por ley. Las actas corresponden a 86 centros de votación de 47 municipios del país. La suma de sus votos válidos es de 38.001, del cual el 91% (34.718) fueron adjudicados al Movimiento al Socialismo (MAS).

- A pesar de ser material sensible, se quemaron actas (el número es incierto) y más de 13.100 listas de electores habilitados (o listas índice), lo cual no permite contrastar la información consignada en las actas de escrutinio y cómputo.

IRREGULARIDADES GRAVES
Son acciones en las que no es claro si existió o no la intención de manipular aspectos de la elección pero que ciertamente causaron serias vulneraciones en la integridad del proceso electoral.

- No se preservaron los metadatos de las imágenes del TREP a fin de determinar la autenticidad de las imágenes y la identificación de la fuente de adquisición de estos archivos.

- No se registró el valor de hash en el acta de congelamiento del software y posteriormente se realizaron modificaciones al mismo en pleno proceso electoral. Entre los cambios registrados se incluyen modificaciones que involucran al procesamiento de actas del exterior, cuando éstas ya estaban ingresando al sistema. Las actas del exterior son aquellas utilizadas tanto en el TREP como en el cómputo final.

- Se comprobó la transferencia de imágenes desde el servidor primario BO2 del TREP hacia el servidor de aplicaciones y publicador que alimentaba el Cómputo Oficial. Es decir, imágenes del TREP, que corresponden a fotografías de actas, fueron ingresadas directamente desde el TREP al Cómputo Oficial. Lo anterior descarta de manera categórica la aseveración de que el TREP y el Cómputo Oficial son dos procesos absolutamente independientes.

- Existieron imágenes de actas del exterior incorporadas a través de una funcionalidad denominada “Actas Rezagadas”. Esto es por fuera del circuito previsto de envío de imágenes de actas. La persona a cargo de dicha funcionalidad ingresaba tanto la imagen del acta, como los datos de la misma. Adicionalmente, la aplicación permitía el ingreso directo de actas sin ser transmitidas desde un teléfono móvil. En este caso, fueron ingresadas por un funcionario del SERECI. Es importante destacar que el sistema TREP tiene la funcionalidad de borrar imágenes.

- Se hallaron residuales de Bases de Datos y de la aplicación de NEOTEC en servidores perimetrales, que no deberían haber tenido bases de datos ni versiones de la aplicación empleada para el proceso.

- El responsable de la empresa proveedora del software accedió con *usuario root*[4] al sistema operativo en medio de la noche (por su propia decisión), hecho que sucedió posterior al acto oficial de cereo del sistema, es decir una vez que se pensaba que los sistemas estaban listos y que ya nadie podía acceder a ellos.

- El responsable de la empresa NEOTEC modificó en más de una ocasión el software del Cómputo Oficial en pleno proceso. La empresa lo recompiló (momento en el cual pierde la integridad respecto al preservado durante el congelamiento) y lo puso en ambiente productivo durante el proceso.

- Ingreso de al menos 1.575 actas del TREP (ambiente cuya red fue vulnerada y manipulada) directamente al Cómputo Oficial.

- Se accedió durante el proceso de Cómputo Oficial directamente a modificar datos de la Base de Datos mediante sentencias SQL (que permiten cambiar

4 El *usuario root* es aquel que cuenta con todos los privilegios y permisos para realizar acciones sobre un sistema operativo Linux.

datos sin utilizar la aplicación), para resolver fallas en un algoritmo de cálculos. Sólo en este acceso, que se llevó adelante 20 minutos después de un acceso directo a las bases de datos a efectos de "de-sanular actas", se modificaron los datos de 41 mesas directamente sobre la base de datos.

- Se podía acceder a la Base de Datos del Cómputo Final de manera directa, sin pasar por la aplicación.

- Falta de preservación adecuada de la evidencia sobre la elección.

- La deficiente cadena de custodia no garantizó que el material electoral no haya sido manipulado y/o reemplazado.

- Se constataron actas del voto en el exterior originales (sin llenar) en las instalaciones del TSE. Se considera anómalo que material original que debería haber sido descartado por errores o defectos no haya sido destruido y es un indicio de que no se cumplieron con los procedimientos de destrucción de material sensible defectuoso y/o excedente (en buen estado).

ERRORES
Equivocaciones o negligencia sin indicios de intencionalidad pero que pudieron facilitar acciones que potencialmente sí vulneraron al proceso electoral.

- En el sistema TREP, la función "Aprobador de Actas" tenía la posibilidad de convalidar actas, aún al existir diferencias de valores entre Golpe 1 y Golpe 2. Esta función permitía continuar con el proceso a actas a pesar de existir diferencias.

- La autenticación para el uso del software del sistema de cómputo era débil y permitía a alguien tomar control con roles de administración. Se constató que con un mismo código se podían abrir varias sesiones, que se podía abrir una nueva pestaña del navegador antes de cerrar la anterior y que al retirarse quien estaba trabajando, pese a haber cerrado la aplicación, se podía acceder con su usuario sin autenticarse (incluyendo roles que permitían validar actas).

- En los computadores del TED de La Paz se pudo observar la existencia de datos de prueba (por ejemplo, actas) mezcladas con actas del día de la elección. Al no quitar los datos de prueba, se contamina el ambiente de producción.

- Interrupción de la publicación del cómputo oficial debido a ataques de denegación de servicio (DoS) contra el servidor de publicación de resultados oficiales (el 24 y 25 de octubre).

- Inclusión de inhabilitados en la lista de electores para consulta de actas de mesas. Es decir, la base de datos del Cómputo Oficial contenía tanto la lista de habilitados como inhabilitados.

- Escasa o nula coordinación entre los TEDs y la fuerza pública para el resguardo del material sensible.

- Se registraron al menos 37 actas del voto en el exterior que presentaban inconsistencias con el número de ciudadanos que sufragaron. Es decir, las actas reflejaban un número distinto de votos que el total de votantes en las listas índice.[5]

INDICIOS
Análisis estadísticos y cruce de información que permitió al grupo de auditores tener datos que pudieran indicar comportamientos anormales y lugares donde se debían analizar los documentos electorales con mayor profundidad.

- Al analizar el uso del espacio para observaciones en las actas del cómputo oficial, se encontró que 12,925 actas (37%) contenían observaciones para hacer alguna aclaración o para registrar una situación acontecida durante el proceso de votación y conteo de votos. El 56% de las actas que se ingresaron directamente en el cómputo oficial y que nunca fueron publicadas a través del TREP tuvieron observaciones. Al analizar el tipo de observaciones que se registraron en las 12,925 actas, se destaca que el 18% corresponden a cambios / correcciones en la cantidad de votos registrados para la elección presidencial. Los auditores además identificaron que, de estas 12,925 actas, 846 fueron actas que sólo entraron al cómputo final (ultimo 4.4%), de las cuales 328 (39%) se referían a cambios en los votos para presidente.

- El análisis estadístico realizado revela que la victoria en primera vuelta de Evo Morales fue estadísticamente improbable, y que su proclamación se dio por un aumento masivo e inexplicable de los votos del MAS en el 5% final del cómputo. Sin ese aumento, aunque el MAS hubiera conseguido la mayoría de los votos,

5 Se obtuvo información de un mayor número de actas que presentaban la misma situación, pero al no contar con todas las imágenes de respaldo, éstas fueron excluidas del análisis. En el Anexo 9 se incluyen las Actas de éstas 37 mesas. Las listas de electores habilitados, cuyas copias están en poder del equipo auditor, no son publicadas en este informe para salvaguardar los datos personales de las y los electores habilitados, ya que en ellas se incluye: nombre completo, fecha de nacimiento, número de documento, fotografía, firma y huella dactilar.

no habría obtenido la diferencia del 10% necesario para evitar la segunda vuelta. Este incremento se dio a partir de quiebres marcados en las líneas de tendencia de votación del oficialismo y de Comunidad Ciudadana (CC), a nivel nacional y departamental. El tamaño de las rupturas es extremadamente inusual y coloca en duda la credibilidad del proceso.

RESUMEN EJECUTIVO

Las manipulaciones e irregularidades señaladas no permiten tener certeza sobre el margen de victoria del candidato Morales sobre el candidato Mesa. Por el contrario, a partir de la abrumadora evidencia encontrada, lo que sí es posible afirmar es que ha habido una serie de operaciones dolosas encaminadas a alterar la voluntad expresada en las urnas.

En primer lugar, la noche de la elección, el tribunal electoral interrumpió de manera deliberada la transmisión de resultados. Todos los análisis del equipo técnico permiten determinar que la paralización del sistema TREP no fue un accidente ni una decisión basada en fundamentos técnicos. Fue simplemente una decisión arbitraria, cuyo propósito incluyó la manipulación de la infraestructura informática.

Cuando el sistema reanudó su funcionamiento, al día siguiente, apareció en escena un servidor oculto, no declarado y no controlado ni por la empresa auditora ni por el personal técnico del órgano electoral. A través de él, se procesó información restante del TREP correspondiente a más de 1.400 actas. Este segundo servidor no apareció en ningún informe hasta que la auditoría de la OEA lo develó a través de los estudios periciales.

Funcionarios técnicos del órgano electoral enviaron una carta[6] a la auditoría de la organización, en la que reconocen la configuración de un servidor en una red ajena al TREP a través de una máquina Linux AMI virtual. Asimismo, manifestaron haberlo hecho por indicación de los vocales del TSE y en coordinación con un asesor informático que no es parte de la planta efectiva del Servicio de Registro Cívico (SERECI) ni de la Dirección Nacional de Tecnología de la Información (DNTIC) del OEP ni tampoco de la empresa auditora. Esta carta se anexa sin nombres para salvaguardar la identidad y los datos personales de los involucrados, sin embargo, ha sido enviada al Ministerio Público.

La interrupción del TREP y el posterior redireccionamiento del flujo de datos a un servidor externo tornó absolutamente manipulable el sistema. En efecto, el análisis pericial revela que, de manera deliberada, se construyó una estructura informática oculta, con capacidad de modificar resultados electorales, así como borrar cualquier rastro de esta actividad.

> El análisis estadístico realizado revela que la victoria en primera vuelta de Evo Morales fue estadísticamente improbable, y que su proclamación se dio por un aumento masivo e inexplicable de los votos del MAS en el 5% final del cómputo. Sin ese aumento, aunque el MAS hubiera conseguido la mayoría de los votos, no habría obtenido la diferencia del 10% necesario para evitar la segunda vuelta.

El cómputo oficial también se vio afectado. Aunque en teoría este sistema era independiente de la transmisión de resultados preliminares, en la práctica este supuesto no se cumplió. El equipo auditor constató que en el caso del voto en el exterior se utilizaron las imágenes del TREP para realizar el cómputo oficial. Además, debido a la quema o pérdida de actas originales, también se procedió de esa forma para algunas de las mesas en territorio nacional. En total, más del 5% de las imágenes de las actas del TREP pasaron directamente a cómputo. El nexo entre el TREP, sistema abiertamente manipulado, y el Cómputo Oficial afecta la credibilidad de este último.

El análisis estadístico de los resultados dados a conocer a través de ambos sistemas revela que la proclamación de la victoria en primera ronda del entonces presidente Evo Morales fue posible únicamente por un aumento masivo de votos en el final del conteo. El equipo auditor encontró una ruptura significativa en las tendencias de votación del MAS y CC en el punto en que se llega a computar el 95% de los votos del TREP.

El último 5% del conteo no solo muestra una tendencia distinta a la del anterior 95%, sino que presenta una diferencia muy marcada con el 5% de los votos que habían sido computados inmediatamente antes. Incluso si se acepta la suposición de que las mesas que reportaron tardíamente eran de áreas rurales que favorecían al MAS, no se vería una discontinuidad tan aguda en torno a un punto arbitrario como el umbral del 95%.

Dadas las rupturas en las tendencias de la votación, el equipo auditor procedió a examinar en detalle las actas correspondientes al último 5% del conteo. Los técnicos de la auditoría encontraron que, de las actas que ingresaron directamente en el cómputo oficial y que nunca fueron publicadas a través del TREP, es decir, de aquellas que figuran al final del conteo, un 56% tuvieron

6 Anexo 3 (https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/).

observaciones. Este porcentaje es significativamente más alto que el promedio de la elección (37%).

Por otra parte, de este mismo universo de actas, se sometió a análisis pericial aquellas en que el MAS obtenía un porcentaje llamativamente alto de votos (por encima del 77%). Se consideraron también las mesas subsiguientes, es decir, las del mismo centro de votación.

> Las manipulaciones e irregularidades señaladas no permiten tener certeza sobre el margen de victoria del candidato Morales sobre el candidato Mesa. Por el contrario, a partir de la abrumadora evidencia encontrada, lo que sí es posible afirmar es que ha habido una serie de operaciones dolosas encaminadas a alterar la voluntad expresada en las urnas.

De un total de 1.074 actas, se encontraron 59 (5,5%) con graves irregularidades desde el punto de vista pericial. En algunos casos, se verificó que todas las actas de un mismo centro habían sido completadas por la misma persona.

Posteriormente, se amplió el universo de análisis, tomando una nueva muestra de 3.618 actas. De estas, se identificaron 167 (4,6%) con irregularidades de interés pericial. Se encontraron nuevamente distintas actas de un mismo centro de votación que habían sido completadas por una sola persona, lo que a todas luces constituye una transgresión ilegal de las atribuciones de los jurados de mesa y siembra dudas sobre los resultados reportados. En total, se analizaron 4.692 actas, de las cuales 226 (4,8%) presentaban las irregularidades descritas.

Las actas mencionadas anteriormente corresponden a 86 centros de votación de 47 municipios del país. Esta situación denota un procedimiento altamente irregular desde el punto de vista electoral. En total, todas estas mesas corresponden a 38.001 votos válidos, de los cuales el partido político MAS obtiene el 91%, es decir, 34.718 votos, casi el número de votos que le permite a Morales evitar la segunda vuelta[7]. Lo anterior es sólo tomando en cuenta un análisis del 13,5% de las mesas de votación. Por el patrón encontrado, un estudio que abarcara un porcentaje mayor de actas, sin duda detectaría un mayor número de falsificaciones, adulteraciones y manipulaciones.

El análisis realizado por el equipo auditor reveló que la cadena de custodia de las actas fue extremadamente frágil. En varios departamentos, el traslado del material sensible desde los recintos electorales hasta la sede de los TEDs no contó con el necesario acompañamiento de las fuerzas de seguridad.

La información compilada evidenció, además, que no existió un protocolo específico de custodia del Acta Oficial (Sobre A) luego de su recepción en los Tribunales Electorales Departamentales y que no existió estandarización en cuanto a la organización de las actas en los distintos TED. El hecho de que hayan existido actas electorales quemadas evidencia la falta de resguardo, de previsiones adecuadas y la poca coordinación de los TEDs con las fuerzas de seguridad.

La debilidad de la cadena de custodia es un punto fundamental. Dado que en Bolivia no existe la posibilidad de recuento de votos, el acta es el único documento del que se dispone para reconstruir lo ocurrido el día de la votación. Dada la comprobada fragilidad de la cadena de custodia y las irregularidades detectadas en el análisis pericial, es posible inferir que, de ser posible analizar la totalidad las actas, se encontraría un número significativamente mayor de alteraciones e inconsistencias.

Conclusiones

El equipo auditor ha detectado una manipulación dolosa de los comicios en dos planos. A nivel de las actas, a partir de la alteración de las mismas y la falsificación de las firmas de los jurados de mesas. A nivel del procesamiento de los resultados, a partir del redireccionamiento del flujo de datos a dos servidores ocultos y no controlados por personal del TSE, haciendo posible la manipulación de datos y la suplantación de actas. A ello se suman irregularidades graves, tales como la falta de resguardo de las actas y la pérdida de material sensible.

Los hallazgos detallados revelan, asimismo, la parcialidad de la autoridad electoral. Los vocales del TSE, quienes debían velar por la legalidad e integridad del proceso, permitieron que se desviara el flujo de información hacia servidores externos, destruyendo toda confianza en el proceso electoral.

Debe tenerse en cuenta que este ha sido un ejercicio de auditoría acotado, tanto en el tiempo del que se dispuso como en relación con los componentes del proceso que fueron analizados. Excede a este informe lo ocurrido en la etapa pre electoral y los hallazgos de la Misión de Observación de la OEA respecto a la inequidad de la contienda y el accionar del TSE en la fase anterior a los comicios.

7 El margen de victoria de Morales en primera vuelta fue de aproximadamente 40.000 votos. Sin ellos, la diferencia respecto a Mesa habría sido menor al 10% y, por lo tanto, habría sido necesaria una segunda vuelta.

No obstante, los hallazgos son contundentes. El equipo auditor no puede ignorar el conjunto de manipulaciones e irregularidades observadas a través del trabajo en terreno y del análisis de las más de 200 denuncias[8] y comunicaciones con información que se recibieron. Hacerlo sería un acto de suma irresponsabilidad y supondría incumplir el mandato asumido al momento en que se aceptó realizar la auditoría.

> El equipo auditor ha detectado una manipulación dolosa de los comicios en dos planos. A nivel de las actas, a partir de la alteración de las mismas y la falsificación de las firmas de los jurados de mesas. A nivel del procesamiento de los resultados, a partir del re direccionamiento del flujo de datos a dos servidores ocultos y no controlados por personal del TSE, haciendo posible la manipulación de datos y la suplantación de actas

El margen de victoria en primera vuelta es mínimo si se lo compara con el volumen de las manipulaciones y alteraciones detectadas. A continuación, se presenta la evidencia incontrastable de un proceso electoral minado de graves irregularidades, y del accionar de un tribunal que atentó contra la transparencia e integridad de los comicios. Es sobre la base de esta evidencia que se reitera la imposibilidad de validar los resultados de la elección de octubre.

ANÁLISIS DE INTEGRIDAD ELECTORAL

Antecedentes

El 30 de octubre, la Secretaría General de la OEA y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia firmaron los acuerdos[9] relativos al análisis de integridad electoral de las elecciones. En estos documentos, se estableció que el gobierno garantizaría todas las facilidades para el cumplimiento adecuado de la auditoría al cómputo oficial de las elecciones del 20 de octubre, así como la verificación de actas, aspectos estadísticos, verificación del proceso y cadena de custodia.

A partir de ese objetivo, se definió el alcance en torno a cuatro componentes esenciales del proceso electoral:

Infraestructura y funcionamiento de los sistemas informáticos utilizados para la transmisión de resultados preliminares y el cómputo oficial.

Autenticidad y confiabilidad de las actas de escrutinio, así como de los datos ingresados al sistema de transmisión de resultados electorales y al sistema de cómputo oficial.

Plan de custodia integral de todo el material electoral (actas, papeletas, registro de electores).

Flujo de la carga de datos de los resultados electorales preliminares y del cómputo oficial.

Se acordó, asimismo, que las autoridades brindarían a los expertos de la OEA el pleno acceso a sus instalaciones, así como a la información sobre los comicios que el equipo considerara relevante. El equipo de auditoría fue mandatado para desarrollar sus labores en terreno en el plazo de 12 días.

Por otra parte, se estableció que la auditoría se concentraría en la jornada electoral del 20 de octubre y en las etapas posteriores y que, al concluir su análisis, el grupo de especialistas entregaría un informe al Secretario General, que lo enviaría al gobierno de Bolivia. Además, con la finalidad de asegurar la máxima seriedad y rigurosidad, se estableció que las conclusiones del análisis serían de carácter vinculante para las partes actuantes en el proceso.

Por instrucción del Secretario General, se conformó un equipo de 36 especialistas y auditores de 18 nacionalidades, entre ellos: abogados electorales, estadísticos, peritos informáticos, especialistas en documentos, en caligrafía, en cadena de custodia y en organización electoral. El grupo de expertos y auditores arribó al país el día 31 de octubre y comenzó sus actividades el 1 de noviembre con una primera reunión con el pleno del Tribunal Supremo Electoral, representantes de los Tribunales Electorales Departamentales y miembros de áreas técnicas del órgano electoral. En este encuentro se definieron los puntos de contacto y se pautó la primera reunión entre equipos técnicos, que se llevó a cabo el día 2 de noviembre. En esta fecha se recibieron los primeros documentos y archivos solicitados al Tribunal Supremo Electoral y se presenció una exposición sobre el sistema electoral boliviano.

A partir de ello, el equipo de auditores comenzó a trabajar en el relevamiento de información y en los análisis de los diversos componentes que se estaban auditando. Los técnicos trabajaron sin interrupción recopilando, sistematizando y analizando información hasta el día 9 de noviembre. El equipo de auditoría realizó 11 requerimientos de información[10] al Órgano Electoral Plurinacional, para los distintos componentes auditados. Adicionalmente, se recibieron más de 250

8 Anexo 7 (https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/).

9 Anexo 1 (https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/).

10 Anexo 2 - Requerimientos de Información al OEP (https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/).

denuncias sobre el proceso electoral, tanto por vía física como en un correo electrónico habilitado para tal efecto.

Los hallazgos detallados revelan, asimismo, la parcialidad de la autoridad electoral. Los vocales del TSE, quienes debían velar por la legalidad e integridad del proceso, permitieron que se desviara el flujo de información hacia servidores externos, destruyendo toda confianza en el proceso electoral.

Uno de los componentes de la auditoría contemplaba el traslado de analistas de campo a los nueve departamentos del país, para verificar las condiciones de resguardo del material electoral, contrastar actas físicas con ejemplares digitales utilizados para el procesamiento de resultados, verificar la consistencia de la información de las actas con las listas índice de votantes registrados y determinar el cumplimiento de la cadena de custodia. Para ello, se conformaron 9 equipos departamentales integrados por 2 personas cada uno. El trabajo en este ámbito comenzó con una reunión de cada grupo con los respectivos Tribunales Electorales Departamentales, llevadas a cabo en la ciudad de La Paz.

El equipo de auditoría tuvo limitaciones para desarrollar este componente del plan de trabajo en su plenitud, debido a las condiciones políticas y de seguridad que se vivieron durante los días de trabajo en terreno. Inicialmente, los analistas de campo pudieron acceder a los departamentos de La Paz, Beni, Tarija y Pando. A partir de ello, se comenzó a trabajar en posibles operativos para acceder al resto de los departamentos. El día 8 de noviembre se logró movilizar a un equipo al departamento de Cochabamba, y para el sábado 9 ya se había coordinado el despliegue para los departamentos faltantes: Chuquisaca, Oruro, Potosí y Santa Cruz. Sin embargo, el mismo día 8 las condiciones de seguridad recrudecieron, al punto de que el equipo de Cochabamba tuvo que trasladarse ese mismo día por la tarde al aeropuerto de la ciudad directamente desde la sede del Tribunal Electoral Departamental. Ante ese repliegue y la convulsión social que comenzaba a aumentar en el país, no fue posible llevar a cabo el despliegue en los otros departamentos. Para análisis de los restantes componentes, los técnicos de la OEA contaron con la necesaria información y accesos para poder realizar su trabajo.

Con base en lo trabajado, el día 9 de noviembre, se dieron a conocer los hallazgos preliminares. Desde entonces, el equipo auditor continuó recibiendo y procesando un gran volumen de denuncias sobre las múltiples irregularidades del proceso electoral. La información recibida, consistente con los hallazgos preliminares, se presenta en detalle a continuación. En este documento se incorpora, asimismo, toda la evidencia documental y fotográfica que da sustento a las observaciones de la auditoría.

A continuación se detallan todos los hallazgos, los cuales se encuentran organizados de la siguiente manera:

1. Los sistemas de transmisión de resultados electorales preliminares y de cómputo definitivo estuvieron viciados.

2. Existieron irregularidades y falsificaciones en el llenado de actas electorales.

3. La deficiente cadena de custodia no garantizó que el material electoral no haya sido manipulado y/o reemplazado.

4. Las actas del cómputo no son confiables. No obstante, del análisis detallado se destaca que las actas ingresadas en el último 4.4% tienen un número llamativo de observaciones.

5. Tendencia mostrada en el último 5% del conteo es altamente improbable.

I. HALLAZGO 1: SISTEMAS DE TRANSMISIÓN DE RESULTADOS ELECTORALES PRELIMINARES Y CÓMPUTO DEFINITIVO VICIADOS

Para las elecciones realizadas el domingo 20 de octubre de 2019, el Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia (OEP) aprobó la utilización de dos sistemas para el procesamiento de los resultados electorales registrados en las actas de votación: un Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares, denominado TREP, y otro sistema para la realización del Cómputo Oficial.

El análisis realizado por el equipo auditor reveló que la cadena de custodia de las actas fue extremadamente frágil. En varios departamentos, el traslado del material sensible desde los recintos electorales hasta la sede de los TEDs no contó con el necesario acompañamiento de las fuerzas de seguridad.

El OEP había adquirido estos sistemas para realizar las elecciones del referéndum del 2016. Fueron desarrollados por la empresa NEOTEC, la que también brindó el servicio de soporte técnico en las tareas de funcionamiento de estos programas.

Para estas elecciones se ejecutaron los cambios necesarios en ambos programas para su adaptación al proceso electoral del presente año, así como algunas adecuaciones internas para mejorar los tiempos en su funcionamiento.

El principal acontecimiento que puso en entredicho la confianza en el proceso electoral del 20 de octubre de 2019 en Bolivia fue la paralización del sistema de transmisión de resultados preliminares (TREP). El OEP brindó una conferencia de prensa a las 19:40 con el procesamiento del 83,76% de las actas verificadas, de un 89,34% de actas transmitidas. La información se hizo pública en el portal de libre acceso trep.oep.org.bo.

Una vez concluida la conferencia, en vez de continuar con el procesamiento del resto de la información, el sistema fue bajado intencionalmente. De acuerdo a explicaciones brindadas por el OEP, el motivo de esta decisión fue un problema con el número de peticiones en un servidor y la necesidad de comprobar su seguridad. Sin embargo, el equipo de auditoría encontró otros elementos que no habían sido transparentados respecto al funcionamiento del sistema. Si bien existió un requerimiento particular para consulta de parte del órgano, hubo hasta ese momento un servidor no publicitado al cual se envió toda la información del TREP.

Cuando se reanudó su funcionamiento al día siguiente aparece en escena otro servidor oculto. A través de él, se procesó información restante del TREP. Este segundo servidor no apareció en ningún informe hasta que la auditoría de la OEA lo develó a través de las pericias informáticas. Todos los actores involucrados omitieron su existencia hasta que fue detectado. Sobre ambos servidores externos no tenía dominio ni el personal del SERECI, ni la DNTIC y tampoco la empresa auditora Ethical Hacking.

A la luz de los diversos hallazgos y análisis realizados por el equipo auditor, bajar el sistema TREP no tuvo en ningún caso un fundamento técnico. El sistema contaba con un diseño que garantizaba la continuidad ante una falla eléctrica e inclusive ante una interrupción de la conexión primaria a internet. Durante la noche del 20 de octubre de 2019 se produjo un corte intencional de las comunicaciones y se evitó que se activase la contingencia prevista.

En las instalaciones del SERECI, que contaba con UPS, generador eléctrico y enlace redundante, no ocurrió evento alguno que justificase tal interrupción. Por tal motivo, el día 21 de octubre, mediante nota SERECI-DTRC-0843/2019 referenciada como "Enlace redundante de red TREP", el director del SERECI solicitó a la DNTIC un informe sobre el motivo del aislamiento al centro de cómputos del SERECI y el motivo por el cual no se activó el enlace redundante. Al momento de la entrega del documento por parte del responsable del SERECI a los peritos auditores de OEA, no había obtenido una respuesta.

El corte del sistema TREP fue una decisión arbitraria que atentó contra la integridad y transparencia del proceso electoral. Los aspectos anteriores evidencian otras motivaciones que deben ser investigadas, cuyo propósito incluyó la manipulación de la infraestructura informática a través del desvío del flujo del TREP hacia servidores externos.

En este punto es importante mencionar que el sistema TREP es un instrumento de publicidad y transparencia, que permite brindar a la ciudadanía resultados preliminares de forma oportuna y expedita. Si bien, en principio, no tiene validez legal, su uso inapropiado y la falta de seguridades en su manejo, permite su utilización como herramienta de control de la información electoral. En términos simples, hubo gente que iba conociendo el procesamiento de los resultados antes de ser publicados y, debido a la existencia de servidores ocultos y graves fallas en la infraestructura informática, existió un escenario que permitía la manipulación de datos.

A este respecto, se debe aclarar un aspecto fundamental del caso boliviano. En teoría, el sistema TREP y el cómputo oficial eran independientes el uno del otro. El flujo de información hacia el primero era independiente del flujo de información hacia el segundo. En el primer caso, se utilizaban fotografías tomadas a través de teléfonos celulares particulares para la transmisión de la información desde los mismos centros de votación. En el segundo, el acta original se trasladaba para ser escaneada y computada en los Tribunales Electorales Departamentales. Sin embargo, este supuesto no se cumplió completamente, ya que en el caso del voto en el exterior se utilizaron las mismas imágenes del TREP para proceder a su cómputo. Además, debido a la quema o pérdida de actas originales, también se procedió de esa forma para algunas mesas en territorio nacional.

Las aclaraciones anteriores tienen como objetivo desmitificar dos puntos esenciales. El primero de ellos refiere a la subestimación de las manipulaciones al TREP, bajo el argumento de que este sistema "no tiene validez legal". Desde esta perspectiva, no importa lo que haya ocurrido en el sistema de transmisión de resultados preliminares, ya que finalmente los datos reales se dan a través del cómputo oficial. El equipo auditor considera que ese argumento atenta contra aspectos básicos de integridad de un proceso electoral y, en este caso en particular, es una grave violación de la transparencia, publicidad, independencia, imparcialidad y objetividad

con la que debe actuar una institución electoral. La manipulación de la información sobre resultados electorales, sean preliminares o definitivos, y no importa si es para ocultarlos, demorarlos o cambiarlos, es un hecho de extrema gravedad.

El segundo punto a desmitificar, particularmente para el caso que nos aboca, es que no hay relación entre el TREP y el cómputo final. Como fue mencionado, esta afirmación es errónea. Existe un vínculo, al punto que más del 5% de las imágenes de las actas del TREP pasaron directamente a cómputo.

a. Sistema de Transmisión de Resultado Electorales Preliminares

El TREP es un sistema de resultados preliminares no vinculante, que le permite al OEP presentar resultados con la transmisión de datos e imágenes de las actas desde los recintos de votación. Este sistema funcionó por medio de una aplicación que se instaló en los celulares del personal temporal que contrató y seleccionó el SERECI (Servicio de Registro Cívico) para estos fines, a excepción del exterior donde se asignó la responsabilidad del funcionamiento de la aplicación móvil a un encargado de recinto.

El programa permitió al operador realizar una primera digitación manual de los datos de la votación desde el celular, como también tomar una fotografía del acta, las que posteriormente fueron trasmitidas para luego proceder a la validación y consolidación de los datos preliminares. El proceso de validación consistió en el contraste entre los datos electorales digitados por los operadores ubicados en los recintos de votación y los ingresados por los 350 digitadores ubicados en la sede central del SERECI. En caso de que estos no coincidieran, una tercera instancia llamada “Aprobación”, compuesta por funcionarios del SERECI, era la responsable de resolver inconsistencias que se pudieran presentar.

Todas las actas que pasaran de forma correcta el proceso de validación serían publicadas de forma inmediata en una página Web habilitada por el OEP para estos fines. El tribunal estimaba que podría iniciar la publicación de resultados con este sistema a las 8:00 de la noche del mismo día 20 de octubre de 2019, presentando aproximadamente un 80% de las actas ya procesadas a esta hora. Estas estimaciones estaban basadas en los tiempos para escrutinio de las votaciones en las mesas y las coberturas de comunicación en los diferentes recintos del país.

La Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) dispuso de un centro de cómputos, implementado en el Edificio del Servicio de Registro Cívico La Paz, planta baja, primer piso, cuarto piso y quinto piso. El mismo contó con UPS, Generador Eléctrico, VLAN de acceso y enlace Redundante, para un total de 350 validadores de actas electorales.

Los equipos de computación estaban distribuidos de la siguiente manera:

- Planta Baja, 150 equipos de computación;
- Primer Piso, 100 equipos de computación;
- Cuarto Piso, 50 equipos de computación;
- Quinto Piso, 50 equipos de computación;

De acuerdo a la distribución de equipos de computación se implementó el cableado de red correspondiente. Para ello se utilizaron cables de red categoría 6, Switches de distribución de capacidad 10/100/1000 Mbps, mismos que fueron conectados a los Switches de enlace instalados en los gabinetes de comunicaciones de cada piso. Asimismo, se implementaron cableados eléctricos (Circuitos eléctricos) directos desde los tableros de distribución eléctrica, con el objetivo de balancear las cargas eléctricas generadas por los equipos de computación y evitar cortes por sobre carga eléctrica.

Para garantizar el funcionamiento continuo ante caídas eléctricas se instaló un sistema de alimentación ininterrumpida (UPS) en el CPD (cuarto piso), conectados el rack de comunicaciones principal y los gabinetes de comunicaciones instalados en planta baja, primer piso y quinto piso del edificio del Servicio de Registro Cívico La Paz.

El edificio del Servicio de Registro Cívico de La Paz cuenta en planta baja con un generador eléctrico, que en caso de contingencias eléctricas se levanta de modo automático alimentando de energía a la sala de comunicaciones (CPD) en el cuarto piso y a los pisos quinto, primero y planta baja donde se implementaron los circuitos eléctricos TREP.

Se contrató el servicio de internet 100 Mbps Online, que fue proporcionado por la empresa AXS Bolivia. El servicio consiste en un enlace de Fibra óptica entre la empresa AXS y Centro de Datos Primario (San Jorge) del Tribunal Supremo Electoral con servicio de internet 100 Mbps Online exclusivo para el cómputo TREP. La Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación (DNTIC) configuró el Servicio de internet AXS 100 Mbps sobre la VLAN 187 red interna del Tribunal Supremo Electoral. (Responsable DNTIC).

Por otro lado, el centro de cómputo TREP contó con dos enlaces de fibra óptica, uno activo y el otro pasivo

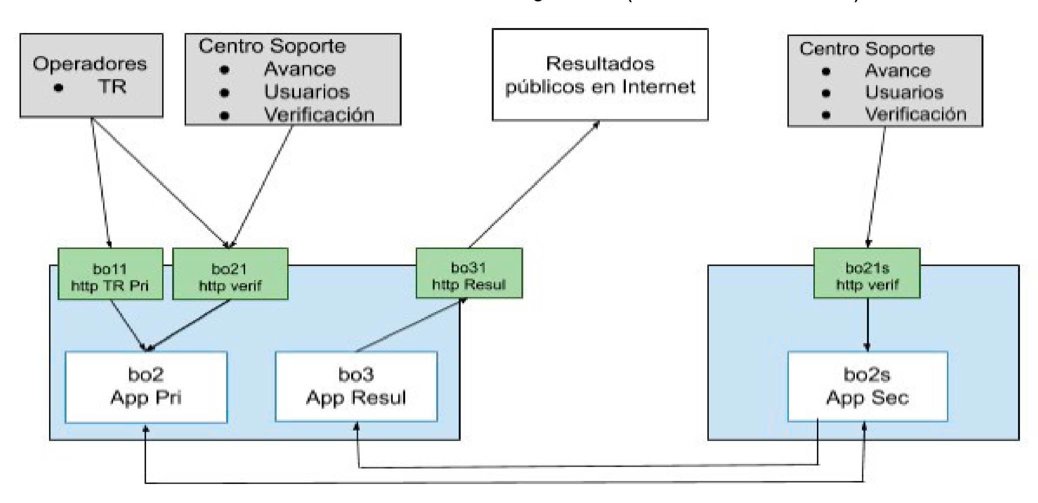
redundante. El primer enlace de fibra óptica instalado desde el Centro de Datos Primario (San Jorge) y el cuarto piso del edificio de Servicio de Registro Cívico La Paz, Switch CORE.

El segundo enlace Fibra Óptica (Redundante) provisto por la Empresa MegaLink está instalado hasta el CPD del Servicio de Registro Cívico La Paz con un servicio de internet 100 Mbps. La DNTIC realizó la configuración del servicio de internet mencionado en modo redundante entre un Router perimetral Cisco y el Switch CORE del CPD cuarto piso del edificio del Servicio de Registro Cívico La Paz.

A continuación, se presenta la metodología que se utilizó para el procesamiento y validación de datos (TREP):

Descripción de la infraestructura informática originalmente prevista

La descripción formal de la infraestructura del TREP era la siguiente (así debió funcionar):

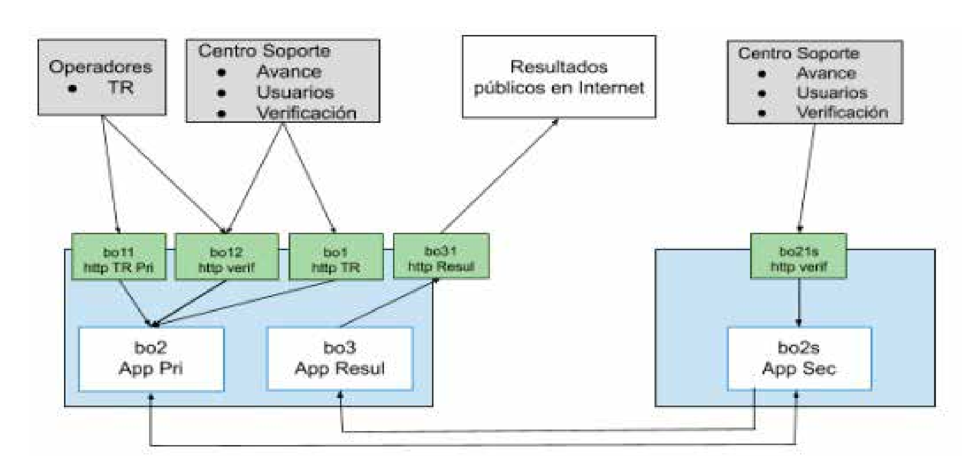


Este diagrama es el diseñado para trabajar de manera controlada por empresa auditora – Topología de red formal TREP

El servidor de aplicaciones primario BO2 debía recibir las imágenes de las actas y resultados electorales transmitidos desde los teléfonos. Este servidor debía replicar las actas al servidor de aplicaciones secundario BO2s. A su vez el servidor bo2s debía replicar las actas al servidor de aplicaciones para resultados BO3.

Cabe destacar que tanto el servidor primario (BO2) como su contingencia (BO2s) y el de publicación (BO3) debían almacenar los mismos datos una vez concluido el proceso electoral.

Sin embargo, según la descripción de la empresa NEOTEC, la configuración que se empleó fue la siguiente:



Este diagrama se ajusta al informe de NEOTEC de fecha 28/10/2019[11]

11 Este cuadro corresponde a la empresa NEOTEC. La referencia a bo12 se debe entender por bo21.

Como se puede observar, no se respetó por parte de NEOTEC la configuración formal, por cuanto se incluyó un servidor BO1 que no estaba contemplado en la estructura formal del TREP, de acuerdo a lo acordado con los demás actores involucrados (la DNTIC, SERECI y la empresa auditora Etical Hacking).

Integración de servidor BO1 que no estaba previsto en la infraestructura tecnológica

La infraestructura tecnológica utilizada el día de la elección comprendió la integración de un servidor BO1 que no estaba previsto. Fue utilizado pese a no contar con el correspondiente agente de monitoreo. Según los informes recibidos por parte de la empresa auditora, éste fue dispuesto a solicitud del TSE para observar los resultados antes a su publicación. Se trató de un servidor que no contaba con la hardenización requerida y fue configurado incorrectamente (si se lo pretendía emplear como un servidor perimetral). La introducción de un servidor en un ambiente de producción sin controles de cambio o autorización vulneró la cadena de custodia de la información.

La no previsión de este servidor se puede apreciar en una comunicación de la empresa NEOTEC, que el 20 de octubre de 2019, a las 9:40 am, en pleno proceso del TREP (ya que se estaban recibiendo los primeros datos del extranjero), envió un correo electrónico a la empresa auditora Ethical Hacking para confirmar los servidores que se utilizarían. En esta comunicación, se reflejan los servidores inicialmente previstos, mas no el servidor BO1.


Servidores

Marcel Guzmán de Rojas
para mí, Gonzalo

Nombre	Descripción	IP Pública	IP Interna	Tipo	Zona	RAM	CPU	Disco
bo2	Servidor de Aplicaciones TR principal TREP	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Virginia	[illegible]	[illegible]	200
bo11	Servidor Perimetral TR principal TREP	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Virginia	4	2	20
bo21	Servidor Perimetral TR secundario TREP	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Virginia	4	2	20
bo2s	Servidor de Aplicaciones TR secundario	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Irlanda	8	4	200
bo21	Servidor Perimetral TR secundario TREP	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Virginia	4	2	20
bo21s	Servidor Perimetral Verif secundario	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Irlanda	4	2	20
bo3	Servidor de Aplicaciones Resultados TREP	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Virginia	16	8	200
bo31	Servidor Perimetral Resultados TREP	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Virginia	8	4	50
bo4	Servidor de Aplicaciones Resultados Cómputo	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Virginia	16	8	200
bo41	Servidor Perimetral Resultados Cómputo	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Virginia	4	2	50
cep2	Servidor de Aplicaciones Cómputo en TSE		[illegible]		TSE	16	4	200
cep1	Servidor Perimetral Verif principal Cómputo en TSE		[illegible]		TSE	4	2	20
bo5	Servidor de Aplicaciones Cómputo Secundario	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Virginia	8	2	200
bo51	Servidor Perimetral Verif Cómputo Secundario	[illegible]	[illegible]	[illegible]	Virginia	4	2	20

Marcel Guzmán de Rojas
NEOTEC Ltda

Correo electrónico enviado por NEOTEC a Ethical Haching en el que no se incluye el servidor BO1

Tras reconocer la inclusión del servidor BO1 la empresa NEOTEC entregó el siguiente gráfico (los signos de aprobación y atención son incorporados por el equipo de auditoría de la OEA):

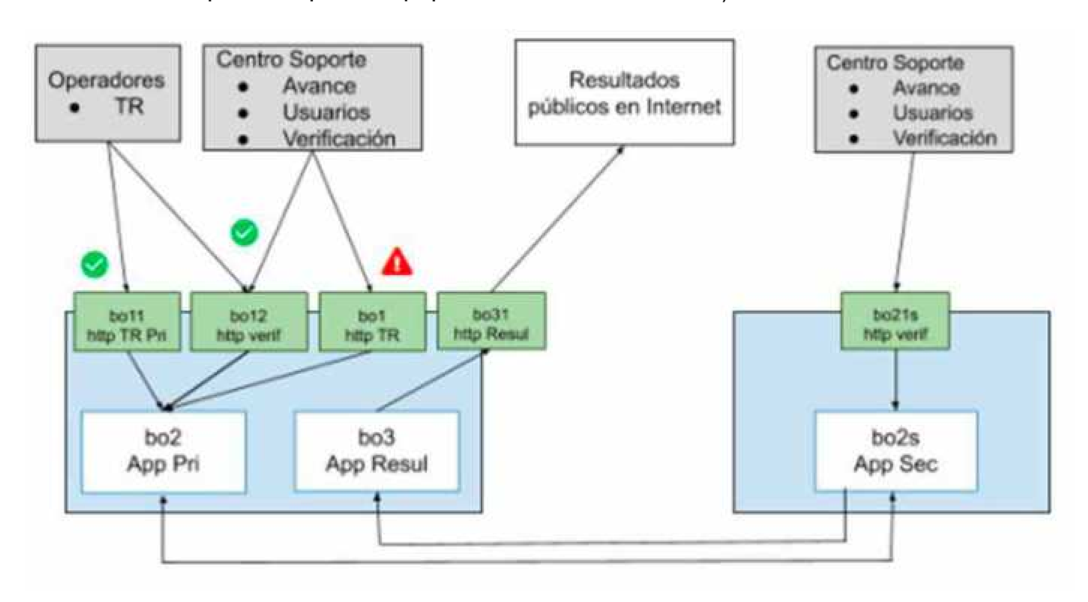


Imagen mostrando los servidores perimetrales según su nivel de seguridad verde o rojo

El gráfico muestra los servidores perimetrales seguros y controlados por la empresa auditora Ethical Hacking, identificados con el signo de aprobación en color verde, mientras que identificado con el signo de atención en color rojo se puede observar al servidor perimetral BO1.

El detalle de los servidores según su rol entregados por la empresa NEOTEC es el siguiente:

bo1	Servidor perimetral (pasarela Nginx) para el servidor primario, utilizado en la etapa de preparación desde el 20 de septiembre de 2019.	⚠
bo2	Servidor principal de aplicaciones.	
bo11	Servidor perimetral principal para bo2.	✔
bo21	Servidor perimetral secundario para bo2.	✔
bo2s	Servidor secundario de aplicaciones.	
bo21s	Servidor perimetral para bo2s.	
bo3	Servidor de publicación de resultados.	
bo31	Servidor perimetral para bo3.	

Este detalle se ajusta al informe de NEOTEC de fecha 28/10/2019 - (El servidor BO21 aparece en su informe también como BO12)

Utilización de servidor BO1 para otros fines a los expuestos

Según el análisis practicado por los expertos de la OEA, el servidor BO1 no solo no estaba previsto, sino que además no se empleó solo para el fin que se enunció en los informes entregados al equipo auditor por parte del TSE. El equipo de auditores de la OEA develó que se utilizó desde el inicio de las tareas del día 20 de octubre de 2019 hasta las 19:40 del mismo día (momento de la interrupción) para el tráfico de información correspondiente a las estaciones de trabajo del TREP dispuestas en oficinas del SERECI. El flujo de datos del SERECI pasó por este servidor oculto e inseguro en una red privada de NEOTEC.

Este constituye un primer indicio sobre la intención de evitar la utilización de la infraestructura oficial acordada previo a la elección. Se planificó una manipulación de la infraestructura, llevando el flujo del TREP hacia servidores externos, burlando el control de la empresa auditora contratada por el TSE.

Conforme a la definición de la empresa auditora Ethical Hacking, el servidor BO1 no se debió emplear, ya que no contaba con la seguridad requerida y no disponía del agente de monitoreo que permitiese su debido control por parte de la misma. En su informe final, la empresa auditora expone que no monitoreaba este flujo de datos, debido a que eludía su sistema de monitoreo (por el cual debieron fluir los datos según estaba previsto para dotarlo de transparencia).

A mayor detalle, la empresa auditora Ethical Hacking señala lo siguiente en su informe respecto a este primer servidor no contemplado (BO1), que se empleó para un fin no autorizado: "En cuanto al corte del TREP, si bien se concluyó que fue un error de omisión del protocolo y no debería haberse realizado ese cambio sin autorización, está claro que ese servidor no estaba en nuestro rango de monitoreo y al redirigir todo el tráfico del SERECI para la verificación de actas, una tarea tan importante y delicada a un servidor externo totalmente fuera del rango de monitoreo, nosotros no podemos dar fe de toda la información que se ingresó en ese momento y el proceso electoral pierde toda credibilidad al violarse el protocolo de seguridad".

Los peritos auditores de la OEA pudieron identificar que este servidor se encontraba en una red Amazon de NEOTEC (administrada a su arbitrio), hecho que constituye una grave violación a la topología de red declarada para el TREP y sobre la cual estaba efectuando el monitoreo la empresa auditora. Es inaceptable que durante un proceso trascendente como el TREP (que alimenta en parte al Cómputo Oficial) se redirija el tráfico hacia un servidor privado bajo exclusivo control de su propietario.

La siguiente imagen muestra la verdadera topología de red hasta la interrupción del TREP:

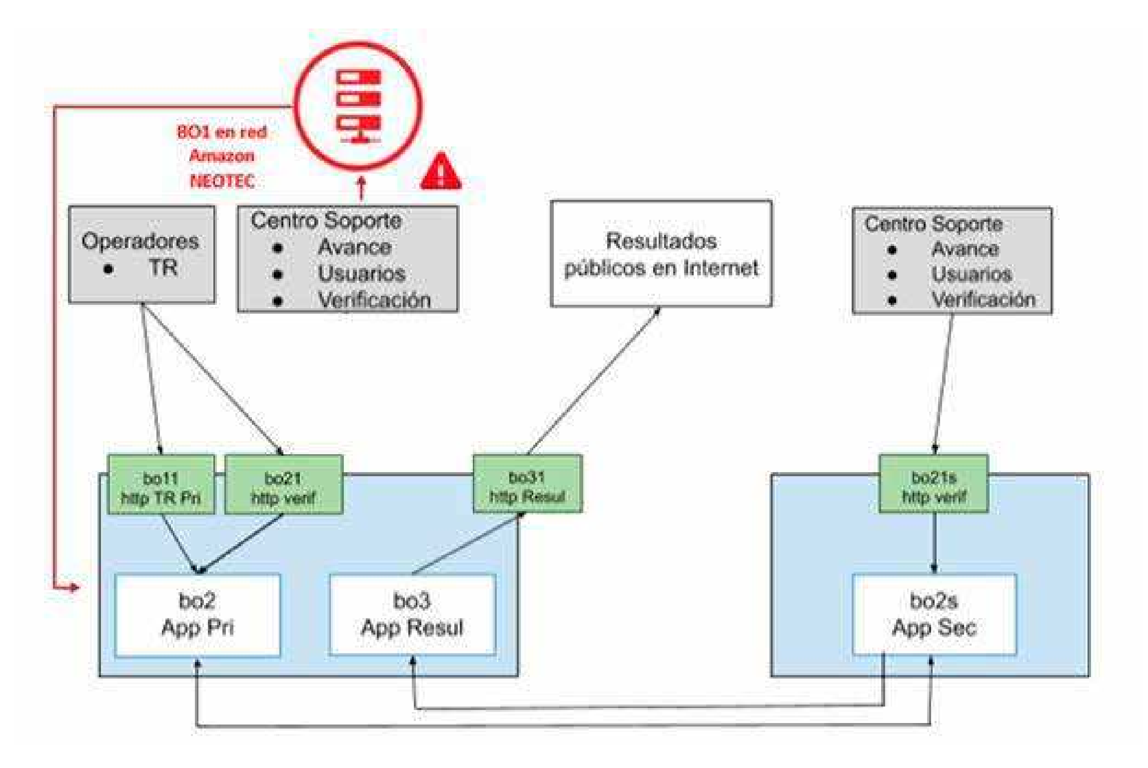


Diagrama real del día 20/10/2019 hasta las 19:40 con flujo del TREP saliendo hacia nube privada NEOTEC

Evidencia de auditoría sobre tráfico perteneciente al TREP proveniente del servidor BO1

Los peritos auditores de la OEA pudieron identificar evidencias concretas respecto a la función del servidor BO1, el cual, se reitera, no pertenecía al TREP y estaba implementado en una red Amazon contratada y administrada por NEOTEC. Se trató de una manipulación intencional de la topología formal de red perteneciente a la infraestructura del TREP.

No se poseían en dicho servidor medidas tendientes al resguardo y aseguramiento de la evidencia (por ejemplo, logs), y la cadena de custodia no se respetó por estar desde el día 20 de octubre de 2019 fuera del control del TSE y bajo dominio de la empresa NEOTEC.

Pese a lo descripto, se procedió a analizar los logs que estaban bajo control de la empresa auditora Ethical Hacking y los que residen en los servidores del TSE en la red del TREP.

Se pudo obtener, entonces, evidencias que permiten aseverar que se empleó dicho servidor para la transcripción y verificación de actas así como para el flujo de otros datos asociados provenientes del del TREP.

Datos del resumen aportado como evidencia

- IP origen
- IP destino
- Url
- Método
- Ocurrencias (Baja: inferior a 200 peticiones)

10.1.0.222,"10.1.0.159","/simobol_2019_3_TREP/process/VerificaActa/VerificaProxima",POST
Ocurrencias 162.570

10.1.0.222,"10.1.0.159","/simobol_2019_3_TREP/process/VerificaActa/list",POST
Ocurrencias 31.556

10.1.0.222,"10.1.0.159","/simobol_2019_3_TREP/process/Acta/list",POST
Ocurrencias 7.552

10.1.0.222,"10.1.0.159","/simobol_2019_3_TREP/process/sid3/module",POST
Ocurrencias 3.723

10.1.0.222,"10.1.0.159","/simobol_2019_3_TREP/gkeys",POST
Ocurrencias 2.670

10.1.0.222,"3.231.68.158","/simobol_2019_3_TREP/process/Acta/list",POST
Ocurrencias Baja

10.1.0.222,"3.231.68.158","/simobol_2019_3_TREP/process/Acta/row/1702583",POST
Ocurrencias Baja

10.1.0.222,"3.231.68.158","/simobol_2019_3_TREP/process/Acta/thumbView/Imagen/1702583",GET
Ocurrencias Baja

10.1.0.222,"3.231.68.158","/simobol_2019_3_TREP/process/AvanceDep/list",POST
Ocurrencias Baja

Accesos mediante SSH al BO1 tomando control luego como root

Adicionalmente, se pudo constatar accesos mediante SSH (por fuera de la aplicación) al servidor BO1 y posteriormente elevando privilegios para trabajar como root (logrando máximo privilegio). Los siguientes fragmentos muestran actividad en el BO1 durante la mañana del día 20 de octubre de 2019, por la noche (en pleno corte del TREP) y el día 21 de octubre cuando ya se había reanudado el TREP.

A continuación, se ofrecen solo tres fragmentos de log como evidencia de dichos accesos.

Durante la mañana del 20 de octubre de 2019

Oct 20 10:05:23 bo1 sshd[2910]: Accepted publickey for ec2-user from 181.115.131.216 port 18882 ssh2: RSA SHA256:hi2C+Gu62BrRMUBuFRoHBDvFJVuq/dzly7aDZFnhaLA

Oct 20 10:05:23 bo1 sshd[2910]: pam_unix(sshd:session): session opened for user ec2-user by (uid=0) Oct 20 10:05:37 bo1 sudo: ec2-user : TTY=pts/0 ; PWD=/home/ec2-user ; USER=root ;

COMMAND=/bin/cat /etc/nginx/nginx.conf

Oct 20 10:30:37 bo1 sudo: ec2-user : TTY=pts/0 ; PWD=/home/ec2-user ; USER=root ; COMMAND=/bin/grep client_max_body_size /etc/nginx/nginx.conf

Oct 20 10:35:01 bo1 sudo: ec2-user : TTY=pts/0 ; PWD=/home/ec2-user ; USER=root ; COMMAND=/bin/grep client_max_body_size /etc/nginx/nginx.conf

Oct 20 10:49:38 bo1 sshd[2912]: error: Received disconnect from 181.115.131.216 port 18882:0:
Oct 20 10:49:38 bo1 sshd[2912]: Disconnected from 181.115.131.216 port 18882

Oct 20 10:49:38 bo1 sshd[2910]: pam_unix(sshd:session): session closed for user ec2-user

Oct 20 11:00:34 bo1 sshd[3016]: Accepted publickey for ec2-user from 181.115.131.216 port

18883 ssh2: RSA SHA256:hi2C+Gu62BrRMUBuFRoHBDvFJVuq/dzly7aDZFnhaLA

Oct 20 11:00:34 bo1 sshd[3016]: pam_unix(sshd:session): session opened for user ec2-user by (uid=0) Oct 20 11:01:04 bo1 sudo: ec2-user : TTY=pts/0 ; PWD=/home/ec2-user ; USER=root ;

COMMAND=/bin/cat /etc/nginx/conf.d/bo1.conf

Oct 20 14:23:57 bo1 sshd[3016]: pam_unix(sshd:session): session closed for user ec2-user

De la noche del 20 de octubre de 2019 (durante interrupción del TREP)

Oct 20 21:30:02 bo1 sshd[4030]: Accepted publickey for ec2-user from 10.8.10.6 port 57625 ssh2: RSA SHA256:hi2C+Gu62BrRMUBuFRoHBDvFJVuq/dzly7aDZFnhaLA

Oct 20 21:30:02 bo1 sshd[4030]: pam_unix(sshd:session): session opened for user ec2-user by (uid=0)
Oct 20 21:39:22 bo1 sudo: ec2-user : TTY=pts/0 ; PWD=/home/ec2-user ; USER=root ; COMMAND=/bin/su

Oct 20 21:39:22 bo1 su: pam_unix(su:session): session opened for user root by ec2-user(uid=0)
Oct 20 22:03:34 bo1 su: pam_unix(su:session): session closed for user root

Oct 20 22:03:34 bo1 sshd[4032]: Received disconnect from 10.8.10.6 port 57625:11: disconnected by user

Oct 20 22:03:34 bo1 sshd[4032]: Disconnected from 10.8.10.6 port 57625

Oct 20 22:03:34 bo1 sshd[4030]: pam_unix(sshd:session): session closed for user ec2-user

Oct 20 22:03:50 bo1 sshd[4173]: Accepted publickey for ec2-user from 10.8.10.6 port 58124 ssh2: RSA SHA256:hi2C+Gu62BrRMUBuFRoHBDvFJVuq/dzly7aDZFnhaLA

Oct 20 22:03:50 bo1 sshd[4173]: pam_unix(sshd:session): session opened for user ec2-user by (uid=0)
Oct 20 22:05:10 bo1 sudo: ec2-user : TTY=pts/0 ; PWD=/tmp/logs ; USER=root ; COMMAND=/bin/cp /home/ec2-user/.ssh/authorized_keys authorized_keys.ec2-user

Oct 20 22:05:19 bo1 sudo: ec2-user : TTY=pts/0 ; PWD=/tmp/logs ; USER=root ; COMMAND=/bin/su

Oct 20 22:05:19 bo1 su: pam_unix(su:session): session opened for user root by ec2-user(uid=0)

Oct 20 22:19:37 bo1 sshd[4257]: Accepted publickey for ec2-user from 10.8.10.6 port 58181 ssh2: RSA SHA256:hi2C+Gu62BrRMUBuFRoHBDvFJVuq/dzly7aDZFnhaLA

Oct 20 22:19:37 bo1 sshd[4257]: pam_unix(sshd:session): session opened for user ec2-user by (uid=0)

Oct 20 22:19:38 bo1 sshd[4259]: Received disconnect from 10.8.10.6 port 58181:11: disconnected by user

Oct 20 22:19:38 bo1 sshd[4259]: Disconnected from 10.8.10.6 port 58181

Oct 20 22:19:38 bo1 sshd[4257]: pam_unix(sshd:session): session closed for user ec2-user

Oct 20 22:19:47 bo1 sshd[4272]: Accepted publickey for ec2-user from 10.8.10.6 port 58184 ssh2: RSA SHA256:hi2C+Gu62BrRMUBuFRoHBDvFJVuq/dzly7aDZFnhaLA

Oct 20 22:19:47 bo1 sshd[4272]: pam_unix(sshd:session): session opened for user ec2-user by (uid=0)

Oct 20 22:20:37 bo1 sshd[4274]: Received disconnect from 10.8.10.6 port 58184:11: disconnected by user

Oct 20 22:20:37 bo1 sshd[4274]: Disconnected from 10.8.10.6 port 58184

Oct 20 22:20:37 bo1 sshd[4272]: pam_unix(sshd:session): session closed for user ec2-user

Oct 20 22:22:35 bo1 sshd[4286]: Accepted publickey for ec2-user from 10.8.10.6 port 58196 ssh2: RSA SHA256:hi2C+Gu62BrRMUBuFRoHBDvFJVuq/dzly7aDZFnhaLA

Oct 20 22:22:35 bo1 sshd[4286]: pam_unix(sshd:session): session opened for user ec2-user by (uid=0)
Oct 20 22:37:30 bo1 sshd[4288]: Received disconnect from 10.8.10.6 port 58196:11: disconnected by user

Oct 20 22:37:30 bo1 sshd[4288]: Disconnected from 10.8.10.6 port 58196

Oct 20 22:37:30 bo1 sshd[4286]: pam_unix(sshd:session): session closed for user ec2-user

Oct 20 22:37:32 bo1 su: pam_unix(su:session): session closed for user root

Oct 20 22:37:33 bo1 sshd[4175]: Received disconnect from 10.8.10.6 port 58124:11: disconnected by user

Oct 20 22:37:33 bo1 sshd[4175]: Disconnected from 10.8.10.6 port 58124

Oct 20 22:37:33 bo1 sshd[4173]: pam_unix(sshd:session): session closed for user ec2-user

Del 21 de octubre de 2019 (ya reanudado el TREP)

Oct 21 13:18:10 bo1 sshd[5814]: Accepted publickey for ec2-user from 186.2.94.205 port 17602 ssh2: RSA SHA256:hi2C+Gu62BrRMUBuFRoHBDvFJVuq/dzly7aDZFnhaLA

Oct 21 13:18:10 bo1 sshd[5814]: pam_unix(sshd:session): session opened for user ec2-user by (uid=0)
Oct 21 13:18:13 bo1 sudo: ec2-user : TTY=pts/0 ; PWD=/home/ec2-user ; USER=root; COMMAND=/bin/su

Oct 21 13:18:13 bo1 su: pam_unix(su:session): session opened for user root by ec2-user(uid=0)

Oct 21 15:31:16 bo1 sshd[5814]: pam_unix(sshd:session): session closed for user ec2-user

Oct 21 15:31:16 bo1 su: pam_unix(su:session): session closed for user root

Detección de Bases de Datos y aplicaciones en el servidor BO1

Se destaca también que en dicho servidor se detectaron bases de datos y la aplicación electoral, hecho inexplicable e inaceptable en un proceso electoral.

La siguiente imagen muestra la existencia de base de datos que no son propias de un servidor perimetral:

```
/var/lib/mysql
ib_logfile0
ibdata1
mysql.sock
SIMOBOL_2019_BOLPEBRA_Computo
SIMOBOL_2018_2_TREP
SIMOBOL_2018_1_Computo
SIMOBOL_2017_2_Computo
SIMOBOL_2018_4_TREP
SIMOBOL_2017_2_TREP
ib_logfile1
SIMOBOL_2016_2_TREP
SIMOBOL_2018_1_TREP
SIMOBOL_2017_1_TREP
SIMOBOL_2019_BOLPEBRA_TREP
SIMOBOL_2016_1_TREP
SIMOBOL_2019_3_TREP
SIMOBOL_2019_1_TREP
SIMOBOL_2018_4_Computo
SIMOBOL_2018_3_Computo
SIMOBOL_2019_1_Computo
SIMOBOL_2018_3_TREP
SIMOBOL_2019_COTEOR_Computo
SIMOBOL_2018_2_Computo
DEMOBOL_2019
auto.cnf
mysql_upgrade_info
mysql
performance_schema
```

Imagen tomada por auditores OEA durante revisión del servidor BO1

Al momento de la auditoría se pudo comprobar que el servidor BO1 había continuado encendido tras el incidente de detención del TREP, esta vez asignado a otras tareas. Para comprobar este hecho se puede leer un fragmento de logs a continuación:

113.163.126.70 - - [25/Oct/2019:03:56:35 -0400] “GET / HTTP/1.0” 200 3770 “-” “-” “-”

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:16 -0400] “GET/simobol_2019_3_TREP/css/bootstrap.min.css HTTP/1.1” 404 555 “https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/” “Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107” “-”

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:16 -0400] “GET /simobol_2019_3_TREP/css/sid3.css HTTP/1.1” 404 555 “https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/” “Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107” “-”

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:16 -0400] “GET /simobol_2019_3_TREP/js/jquery-3.4.1.min.js HTTP/1.1” 404 555 “https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/” “Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107” “-”

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:16 -0400] “GET /simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap3- typeahead.min.js HTTP/1.1” 404 555 “https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/” “Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107” “-”

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:16 -0400] "GET /simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap.min.js HTTP/1.1" 404 555 "https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/" "Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107" "-"

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:16 -0400] "GET /simobol_2019_3_TREP/simonel.png HTTP/1.1" 404 555 "https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/" "Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107" "-"

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:16 -0400] "GET /simobol_2019_3_TREP/js/sid3.js HTTP/1.1" 404 555 "https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/" "Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107" "-"

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:17 -0400] "GET /simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap3- typeahead.min.js HTTP/1.1" 404 555 "https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/" "Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107" "-"

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:17 -0400] "GET /simobol_2019_3_TREP/js/sid3.js HTTP/1.1" 404 555 "https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/" "Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107" "-"

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:17 -0400] "GET /simobol_2019_3_TREP/css/bootstrap.min.css HTTP/1.1" 404 555 "https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/" "Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107" "-"

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:17 -0400] "GET /simobol_2019_3_TREP/css/sid3.css HTTP/1.1" 404 555 "https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/" "Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107" "-"

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:17 -0400] "GET /simobol_2019_3_TREP/js/jquery-3.4.1.min.js HTTP/1.1" 404 555 "https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/" "Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107" "-"

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:18 -0400] "GET /simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap.min.js HTTP/1.1" 404 555 "https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/" "Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107" "-"

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:18 -0400] “GET /simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap3- typeahead.min.js HTTP/1.1” 404 555 “https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/” “Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107” “-”

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:18 -0400] “GET /simobol_2019_3_TREP/js/sid3.js HTTP/1.1” 404 555 “https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/” “Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107” “-”

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:18 -0400] “GET /simobol_2019_3_TREP/js/jquery-3.4.1.min.js HTTP/1.1” 404 555 “https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/” “Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107” “-”

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:18 -0400] “GET /simobol_2019_3_TREP/simonel.png HTTP/1.1” 404 555 “https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/” “Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107” “-”

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:18 -0400] “GET /simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap.min.js HTTP/1.1” 404 555 “https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/” “Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107” “-”

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:18 -0400] “GET /simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap3- typeahead.min.js HTTP/1.1” 404 555 “https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/” “Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107” “-”

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:18 -0400] “GET /simobol_2019_3_TREP/js/sid3.js HTTP/1.1” 404 555 “https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/” “Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107” “-”

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:19 -0400] “GET /simobol_2019_3_TREP/ HTTP/1.1” 404 555 “https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/” “Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107” “-”

181.188.160.207 - - [25/Oct/2019:04:14:20 -0400] “GET /favicon.ico HTTP/1.1” 404 555 “https://bo.neotec.cc/simobol_2019_3_TREP/” “Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/76.0.3809.132 Safari/537.36 OPR/63.0.3368.107” “-”

Es importante develar quién o quienes autorizaron este diseño y la implementación de esta infraestructura, que revela una manipulación de la topología oficial del TREP. Estos hallazgos revelan la existencia de un grupo organizado cuyo objetivo fue crear una estructura informática oculta.

Reanudación del TREP a otro servidor no previsto y ocultado (BO20)

La auditoría OEA detectó que, tras la interrupción del TREP, el flujo de la información de transcripción fue redirigido nuevamente. Esta vez fue dirigido a un servidor denominado BO20 que tampoco pertenecía a los previstos para el TREP en la nube, ni a los equipos físicos de la Dirección Nacional de Tecnología y Comunicaciones (DNTIC). Sumado a esto, no era controlado por la empresa auditora, funcionarios del SERECI ni técnicos de la DNTIC. La gravedad de esta situación aumenta al ser un hecho esencial que no figura en los informes que entregó el tribunal, y todos los actores omitieron su existencia hasta ser detectado por los peritos auditores de OEA.

Redirigir todo el tráfico del SERECI para la verificación y aprobación de actas a un servidor que está en una red externa resulta sospechoso desde el punto de vista del control de la información y de alto riesgo para la integridad de la misma. Siendo una tarea fundamental y delicada, nadie pudo dar certeza técnica ni hacerse responsable de tal decisión.

Cuando fue consultado tras este hallazgo el responsable técnico de la DNTIC reconoció saber de la existencia de este servidor (BO20) y alegó no ser quien dispuso ese cambio de flujo, aclarando también que no era él quien lo controlaba. Cabe aclarar que inicialmente no aportó dato alguno acerca de este servidor oculto pese a haber participado previamente de las reuniones y debates junto al equipo auditor de OEA que analizaba el flujo de los datos del TREP.

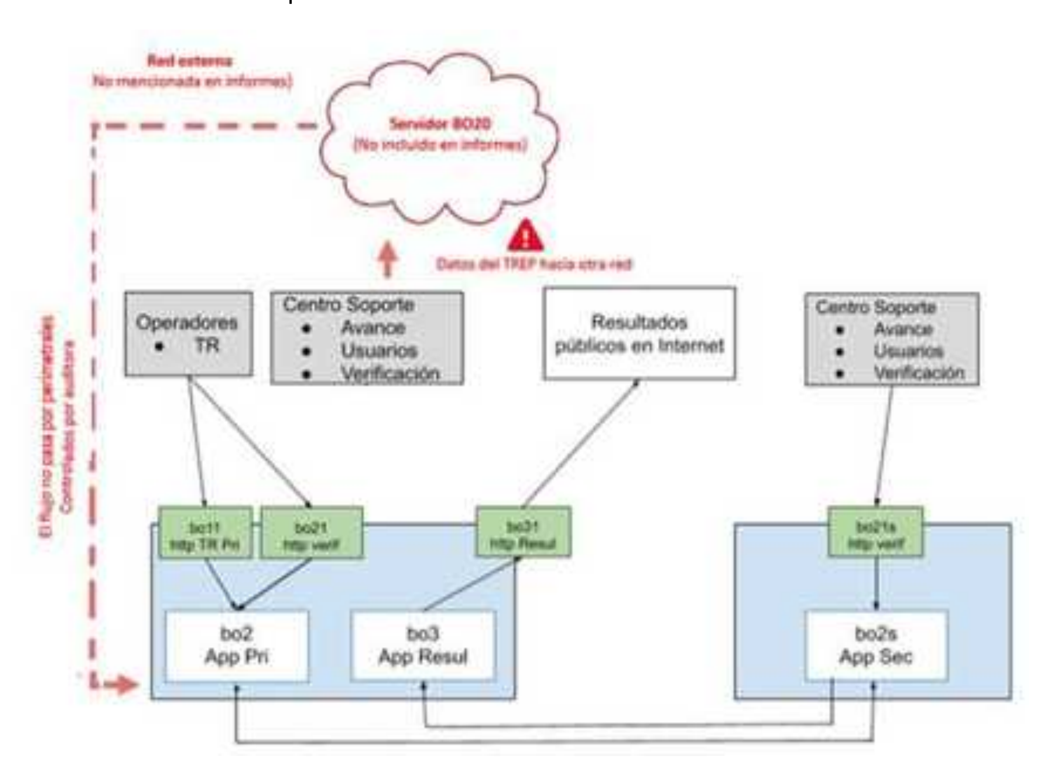


Diagrama que muestra el flujo del SERECI redirigido a una red externa evadiendo controles de la empresa auditora

Resulta inusual un cambio de semejante magnitud durante el desarrollo de un proceso electoral (en ese momento se encontraban en funcionamiento el sistema TREP Y Cómputo Oficial). Tampoco hay explicación técnica válida de por qué no se utilizaron los servidores perimetrales controlados por la empresa auditora. Esto resulta extremadamente grave y afecta a la transparencia del proceso. Nadie pudo dar explicaciones sobre las razones por las cuales se evadieron los controles de la empresa auditora y se redirigió el tráfico hacia una red que estaba fuera del dominio, administración, control y monitoreo del personal del TSE.

Permitir este tipo de topologías con servidores ocultos y/o redes externas en las cuales no se posee el control, facilita la adulteración de datos electorales e imágenes y permite ocultar evidencia en un escenario altamente volátil. El accionar es compatible con la existencia de un grupo organizado cuya intención es redirigir el flujo de datos a una red foránea, no prevista ni documentada.

Es menester volver a recalcar que este re-direccionamiento hacia el servidor BO20 (en la nube) no figuraba en ninguno de los informes entregados por el TSE al equipo de auditoría de la OEA, ni fue mencionado por áreas técnicas hasta el momento del hallazgo de dicho servidor por parte de los peritos auditores.

Evidencia de auditoría sobre el tráfico perteneciente al TREP proveniente del servidor B20

En un proceso de análisis de tráfico, los peritos auditores de la OEA pudieron obtener evidencias concretas respecto a esta segunda manipulación de la topología de red perteneciente a la infraestructura tecnológica del TREP.

En este caso, se trató del ya mencionado servidor BO20 (IP 18.220.48.51) implementado en una tercera red y ocultado al equipo auditor desde su arribo a la ciudad de La Paz, omitido en todos los informes y no mencionado por los técnicos entrevistados hasta su detección.

Como se mencionó, este servidor no se encontraba bajo el control de la empresa auditora y la red a la cual pertenecía no tenía seguridad alguna dependiente del SERECI, DNTIC y la empresa auditora.

El servidor BO20 (IP 18.220.48.51), omitido en todos los informes previos a la llegada del equipo auditor de la OEA y cuya existencia fue ocultada hasta ser develado por los peritos auditores, fue implementado en una red Amazon por decisión de los vocales del TSE en ausencia del vocal Costas, asistidos por un asesor que no fue presentado a la Misión y aparentemente fungió como oficial de seguridad de información del OEP mientras duró el proceso electoral. Cabe aclarar que de este asesor no se obtuvo ninguna información ni acceso a informes que él hubiera elaborado sobre los incidentes que nos ocupan.

Al igual que en el caso del servidor BO1, no se poseían en el servidor BO20 medidas tendientes al resguardo y aseguramiento de la evidencia (por ejemplo, logs). Pese a las condiciones imperantes respecto al servidor citado, se procedió a analizar los logs que estaban bajo control de la empresa auditora Ethical Hacking y los que residían en los servidores pertenecientes a la red del TREP.

Se pudo obtener entonces evidencias que permiten aseverar que se empleó dicho servidor para la transcripción y verificación de actas así como para el flujo de otros datos asociados provenientes del TREP. Se consideran en este caso las peticiones recibidas en el servidor primario del TREP BO2 desde el servidor denominado BO20.

Segmento de datos aportados como evidencia

- Fecha;
- Hora;
- Ip Origen;
- Método;
- URL en servidor BO2.

Se extrajo un segmento como evidencia del día 21 de octubre tras reanudar el TREP

"Oct 21, 2019 @ 15:21:42.753","18.220.48.51",GET,"/simobol_2019_3_TREP/css/bootstrap.min.css"
"Oct 21, 2019 @ 15:21:42.753","18.220.48.51",GET,"/simobol_2019_3_TREP/css/sid3.css"

"Oct 21, 2019 @ 15:21:42.753","18.220.48.51",GET,"/simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap.min.js"
"Oct 21, 2019 @ 15:21:42.753","18.220.48.51",GET,"/simobol_2019_3_TREP/js/jquery-3.4.1.min.js"
"Oct 21, 2019 @ 15:21:42.753","18.220.48.51",GET,"/simobol_2019_3_TREP/simonel.png"

"Oct 21, 2019 @
15:58:42.314","18.220.48.51",POST,"/simobol_2019_3_TREP/process/VerificaActa/VerificaProxima"

"Oct 21, 2019 @
16:01:43.451","18.220.48.51",POST,"/simobol_2019_3_TREP/process/VerificaActa/VerificaProxima"

"Oct 21, 2019 @
16:04:00.902","18.220.48.51",POST,"/simobol_2019_3_TREP/process/VerificaActa/VerificaProxima"

"Oct 21, 2019 @
16:04:00.902","18.220.48.51",POST,"/simobol_2019_3_TREP/process/VerificaActa/list"

La actividad con este servidor oculto continuó los días posteriores

Se extrajo un segmento como evidencia del día 24 de octubre en el que se registra actividad

"Oct 24, 2019 @ 14:05:55.774","18.220.48.51",GET,"/simobol_2019_3_TREP/css/bootstrap.min.css"

"Oct 24, 2019 @ 14:05:55.774","18.220.48.51",GET,"/simobol_2019_3_TREP/css/sid3.css"

"Oct 24, 2019 @ 14:05:55.774","18.220.48.51",GET,"/simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap.min.js"

"Oct 24, 2019 @ 14:05:55.774","18.220.48.51",GET,"/simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap3- typeahead.min.js"

"Oct 24, 2019 @ 14:05:55.774","18.220.48.51",GET,"/simobol_2019_3_TREP/js/jquery-3.4.1.min.js"

```
drwxr-xr-x 2 root root 4,0K sep 12 19:39 default.d
-rw-r--r-- 1 root root 1,1K sep 12 19:39 fastcgi.conf
-rw-r--r-- 1 root root 1,1K sep 12 19:39 fastcgi.conf.default
-rw-r--r-- 1 root root 1007 sep 12 19:39 fastcgi_params
-rw-r--r-- 1 root root 1007 sep 12 19:39 fastcgi_params.default
-rw-r--r-- 1 root root 2,8K sep 12 19:39 koi-utf
-rw-r--r-- 1 root root 2,2K sep 12 19:39 koi-win
-rw-r--r-- 1 root root 5,2K sep 12 19:39 mime.types
-rw-r--r-- 1 root root 5,2K sep 12 19:39 mime.types.default
-rw-r--r-- 1 root root 3,7K oct 21 13:11 nginx.conf
-rw-r--r-- 1 root root 2,6K sep 12 19:39 nginx.conf.default
-rw-r--r-- 1 root root  636 sep 12 19:39 scgi_params
-rw-r--r-- 1 root root  636 sep 12 19:39 scgi_params.default
-rw-r--r-- 1 root root  664 sep 12 19:39 uwsgi_params
-rw-r--r-- 1 root root  664 sep 12 19:39 uwsgi_params.default
-rw-r--r-- 1 root root 3,6K sep 12 19:39 win-utf
[root@bo20 nginx]# cd conf.d
[root@bo20 conf.d]# l
total 8,0K
-rw-r--r-- 1 root root 406 oct 21 12:23 bo20.conf
-rw-r--r-- 1 root root 283 sep 12 19:37 virtual.conf
```

Imagen tomada en el servidor hallado como BO20 al momento de revisión IP 18.220.48.51

```
[root@bo20 conf.d]# cat bo20.conf
server {
  listen          80;
  server_name     18.220.48.51;

  gzip on;
  gzip_types      *;
  gzip_proxied    any;
  gzip_min_length 1000;

  root /var/www/html;
```

Imagen tomada por el equipo auditor que comprueba que la IP del BO20 no pertenece a TREP ni Cómputo

Otra fuente de datos dentro del BO2 en el que se hallan evidencias

Oct 21, 2019 @ 14:50:18.145 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:00 -0400] “GET
/simobol_2019_3_TREP/css/sid3.css HTTP/1.0” 200 1936 /simobol_2019_3_TREP/css/sid3.css
Oct 21, 2019 @ 14:50:18.145
Oct 21, 2019 @ 14:50:18.229 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:00 -0400] “GET
/simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap.min.js HTTP/1.0” 200 39680
/simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap.min.js Oct 21, 2019 @ 14:50:18.229
Oct 21, 2019 @ 14:50:18.234 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:00 -0400] “GET
/simobol_2019_3_TREP/js/jquery-3.4.1.min.js HTTP/1.0” 200 88145
/simobol_2019_3_TREP/js/jquery-3.4.1.min.js Oct 21, 2019 @ 14:50:18.234
Oct 21, 2019 @ 14:50:18.239 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:00 -0400] “GET
/simobol_2019_3_TREP/simonel.png HTTP/1.0” 200 1703 /simobol_2019_3_TREP/simonel.png
Oct 21, 2019 @ 14:50:18.239
Oct 21, 2019 @ 14:50:18.333 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:01 -0400] “GET
/simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap3-typeahead.min.js HTTP/1.0” 200 7784
/simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap3-typeahead.min.jsOct 21, 2019 @ 14:50:18.333
Oct 21, 2019 @ 14:50:18.385 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:01 -0400] “GET
/simobol_2019_3_TREP/js/sid3.js HTTP/1.0” 200 75760 /simobol_2019_3_TREP/js/sid3.js
Oct 21, 2019 @ 14:50:18.385
Oct 21, 2019 @ 14:50:37.607 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:20 -0400] “GET
/simobol_2019_3_TREP/css/bootstrap.min.css HTTP/1.0” 200 121457
/simobol_2019_3_TREP/css/bootstrap.min.css Oct 21, 2019 @ 14:50:37.607
Oct 21, 2019 @ 14:50:37.609 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:20 -0400] “GET
/simobol_2019_3_TREP/css/sid3.css HTTP/1.0” 200 1936 /simobol_2019_3_TREP/css/sid3.css
Oct 21, 2019 @ 14:50:37.609
Oct 21, 2019 @ 14:50:37.667 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:20 -0400] “GET
/simobol_2019_3_TREP/js/jquery-3.4.1.min.js HTTP/1.0” 200 88145
/simobol_2019_3_TREP/js/jquery-3.4.1.min.js Oct 21, 2019 @ 14:50:37.667
Oct 21, 2019 @ 14:50:37.671 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:20 -0400] “GET
/simobol_2019_3_TREP/simonel.png HTTP/1.0” 200 1703 /simobol_2019_3_TREP/simonel.png
Oct 21, 2019 @ 14:50:37.671
Oct 21, 2019 @ 14:50:37.718 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:20 -0400] “GET
/simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap.min.js HTTP/1.0” 200 39680
/simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap.min.js Oct 21, 2019 @ 14:50:37.718
Oct 21, 2019 @ 14:50:37.766 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:20 -0400] “GET
/simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap3-typeahead.min.js HTTP/1.0” 200 7784
/simobol_2019_3_TREP/js/bootstrap3-typeahead.min.jsOct 21, 2019 @ 14:50:37.766
Oct 21, 2019 @ 14:50:37.817 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:20 -0400] “GET
/simobol_2019_3_TREP/js/sid3.js HTTP/1.0” 200 75760 /simobol_2019_3_TREP/js/sid3.js
Oct 21, 2019 @ 14:50:37.817
Oct 21, 2019 @ 14:50:47.701 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:30 -0400] “GET
/simobol_2019_3_TREP/simonel.ico HTTP/1.0” 200 99678 /simobol_2019_3_TREP/simonel.ico
Oct 21, 2019 @ 14:50:47.701
Oct 21, 2019 @ 14:50:47.705 18.220.48.51 - - [21/Oct/2019:13:50:30 -0400] “POST
/simobol_2019_3_TREP/process/sid3/module HTTP/1.0” 200 22
/simobol_2019_3_TREP/process/sid3/module Oct 21, 2019 @ 14:50:47.705

Reconocimiento del servidor BO20

Tras haber sido detectado el servidor BO20 por el equipo de auditoría de la OEA, el responsable del SERECI junto al técnico del organismo entregaron en las oficinas de OEA un documento en el que se mostró por primera vez a los peritos auditores la IP que confirmó el direccionamiento a este servidor. Se debe aclarar que la mencionada IP no está en ninguno de los diagramas de la infraestructura del TREP y fue ocultada en los demás documentos.

5.2 Lunes, 21 de octubre 2019.

En horas de la mañana se convocó al personal de transcripción para reiniciar las tareas de Verificación y Aprobación de Actas.

Contando con el personal en el edificio de la Dirección Nacional del SERECI desde horas 09:00 a.m. (aproximadamente), no fue posible reiniciar el trabajo de procesamiento de actas de las actas pendientes de verificación y/o aprobación según corresponda, debido a que la Dirección Nacional de Tecnologia y Comunicación (DNTIC), realizó la noche del 20 de octubre 2019, el corte de energía eléctrica en los ambientes del Centro de Procesamiento de Datos TREP en el Edificio del SERECI, concretamente en el primer piso (Salón Rojo), el cual contaba con 100 estaciones de verificación.

Realizadas las gestiones ante la DNTIC, para que se restablezcan los servicios se logró reiniciar el trabajo de Verificación de actas restantes, para lo cual el Director Nacional de Tecnologías y Comunicación, Lic. Windsor Saire Quipildor, a horas 13:42 p.m. del 21 de Octubre de 2019, nos proporcionó una nueva URL de ingreso al sistema SIMOBOL (https://18.220.48.51/SIMOBOL_2019_3_TREP/).

Con esta nueva dirección pudimos recién reiniciar el trabajo de procesamiento de datos, para la Verificación de Actas, se realizó entre las 14:00 y las 15:40 aproximadamente, y para la Instancia de Aprobación de Actas se lo realizo entre las horas 14:00 p.m. a 21:30 p.m. aproximadamente, bajo la siguiente bitácora de avance:

Imagen tomada del informe entregado por SERECI a OEA el día 6/11/2019 a las 11:00 HS

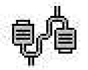
A través del re-direccionamiento a este servidor pudo haber manipulación de datos, suplantación de actas o cualquier maniobra, facilitado por la volatilidad de la evidencia digital, en un entorno altamente manipulable. Ni la empresa auditora, que señala que las elecciones estuvieron viciadas de nulidad, hace mención a este servidor BO20.

Es de extrema gravedad en el contexto de una elección presidencial, que luego de que la empresa auditora señalare la imposibilidad de garantizar la integridad de los resultados, se llegue posteriormente a un hallazgo de esta magnitud que por sí solo cuestiona la integridad del proceso.

Cabe acotar que la existencia de este servidor BO20 en una red Amazon (no prevista ni declarada) finalmente termina siendo corroborado por un informe complementario[12] que emitió la empresa NEOTEC, de fecha 4 de noviembre de 2019, en el que acepta la existencia del mismo desde la reanudación del TREP. Este informe fue emitido después de que los peritos auditores de OEA develaran el hallazgo y lo notificaran a todos los actores técnicos.

12 Anexo 5 - Informe Complementario NEOTEC (https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/).

ec2-18-220-48-51.us-east-2.compute.amazonaws.com (18.220.48.51)



18.128.0.0 - 18.255.255.255

Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-129-160-0-0-1) 129.160.0.0 - 129.160.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-129-47-0-0-1) 129.47.0.0 - 129.47.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-13-112-0-0-1) 13.112.0.0 - 13.115.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-13-124-0-0-1) 13.124.0.0 - 13.127.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-13-200-0-0-1) 13.200.0.0 - 13.207.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-13-208-0-0-1) 13.208.0.0 - 13.211.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-13-212-0-0-1) 13.212.0.0 - 13.215.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-13-224-0-0-1) 13.224.0.0 - 13.227.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-13-228-0-0-1) 13.228.0.0 - 13.239.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-13-244-0-0-1) 13.244.0.0 - 13.247.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-13-248-0-0-1) 13.248.0.0 - 13.251.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-13-32-0-0-1) 13.32.0.0 - 13.47.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-13-48-0-0-1) 13.48.0.0 - 13.51.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-13-52-0-0-1) 13.52.0.0 - 13.59.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-137-114-0-0-1) 137.114.0.0 - 137.114.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-140-145-0-0-1) 140.145.0.0 - 140.145.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-143-204-0-0-1) 143.204.0.0 - 143.204.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-144-207-0-0-1) 144.207.0.0 - 144.207.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-144-220-0-0-1) 144.220.0.0 - 144.220.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-144-40-0-0-1) 144.40.0.0 - 144.40.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-146-78-0-0-1) 146.78.0.0 - 146.78.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-149-80-0-0-1) 149.80.0.0 - 149.80.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-15-161-0-0-1) 15.161.0.0 - 15.161.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-15-164-0-0-1) 15.164.0.0 - 15.165.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-15-168-0-0-1) 15.168.0.0 - 15.168.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-15-172-0-0-1) 15.172.0.0 - 15.172.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-15-177-0-0-1) 15.177.0.0 - 15.177.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-15-185-0-0-1) 15.185.0.0 - 15.185.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-15-188-0-0-1) 15.188.0.0 - 15.188.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-15-190-0-0-1) 15.190.0.0 - 15.190.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-15-193-0-0-1) 15.193.0.0 - 15.193.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-15-197-0-0-1) 15.197.0.0 - 15.197.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-15-200-0-0-1) 15.200.0.0 - 15.200.255.255
Amazon Technologies Inc. AT-88-Z (NET-15-205-0-0-1) 15.205.0.0 - 15.205.255.255

Validación de la IP como parte de una red en la nube Amazon

Nombre	Descripcion	IP Publica	IP Interna	Tipo	Zona	RAM	CPU	Disco
bo2	Servidor de Aplicaciones TR principal TREP	3.231.68.158	10.1.0.159	c5.9xlarge	Virginia	72	36	200
bo11	Servidor Perimetral TR principal TREP	34.238.92.97	10.1.0.235	t3.small	Virginia	4	2	20
bo21	Servidor Perimetral TR secundario TREP	18.213.171.115	10.1.0.84	t3.small	Virginia	4	2	20
bo2s	Servidor de Aplicaciones TR secundario	34.248.110.200	10.2.0.191	t4.large	Irlanda	8	4	200
bo21	Servidor Perimetral TR secundario TREP	18.213.171.115	10.1.0.84	t3.small	Virginia	4	2	20
bo21s	Servidor Perimetral Verif secundario	52.48.94.20	10.2.0.12	t3.small	Irlanda	4	2	20
bo3	Servidor de Aplicaciones Resultados TREP	3.229.191.112	10.1.0.229	c5.2xlarge	Virginia	16	8	200
bo31	Servidor Perimetral Resultados TREP	34.225.16.65	10.1.0.53	c5.xlarge	Virginia	8	4	50
bo4	Servidor de Aplicaciones Resultados Cómputo	3.229.71.185	10.1.0.182	c5.xlarge	Virginia	16	8	200
bo41	Servidor Perimetral Resultados Cómputo	34.226.241.252	10.1.0.66	c5.large	Virginia	4	2	50
oep2	Servidor de Aplicaciones Cómputo en TSE		10.100.88.24		TSE	16	4	200
oep1	Servidor Perimetral Verif principal Cómputo en TSE		10.100.87.23		TSE	4	2	20
bo5	Servidor de Aplicaciones Cómputo Secundario	3.231.75.175	10.1.0.21	t3.large	Virginia	8	2	200
bo51	Servidor Perimetral Verif Cómputo Secundario	35.168.135.134	10.1.0.42	t3.small	Virginia	4	2	20

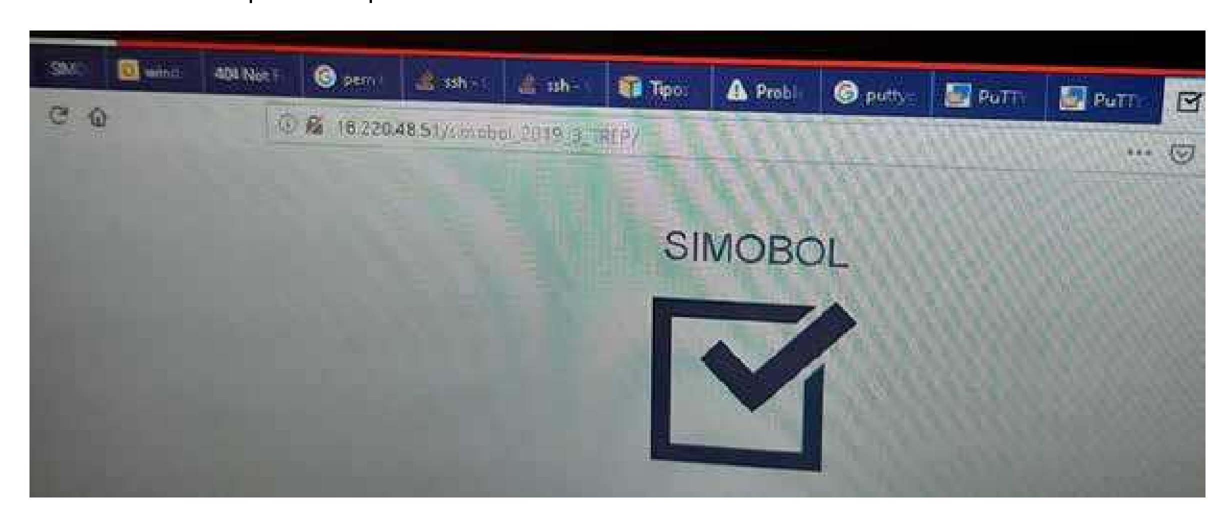
Esta es la lista oficial de servidores declarados para el TREP. Emitido por NEOTEC y confirmado por Ethical Hacking

En este detalle de servidores se puede observar claramente que no son declarados (por ello no debieron emplearse) el BO1 y de ninguna manera el BO20 que se detecta en una tercera red ajena al proceso.

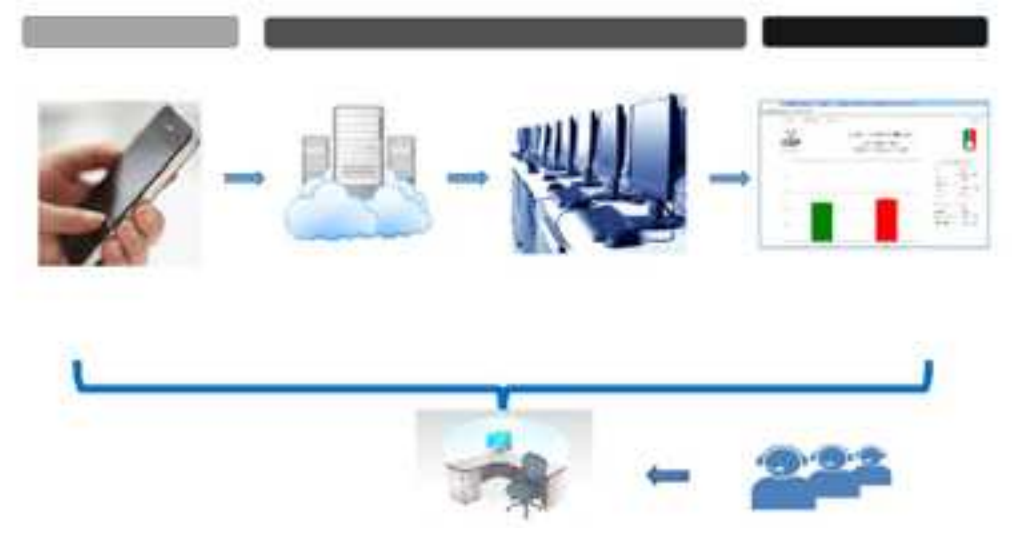
El personal del SERECI, el representante de NEOTEC en Bolivia y el responsable de la DNTIC, manifestaron que no hubo razón técnica alguna para la detención del TREP. Relataron además que no existía razón para re-direccionar el tráfico hacia una tercera red no controlada por ellos y que no formaron parte de la decisión. Emerge en este contexto la figura de un profesional informático asesor del tribunal, que no era parte de la planta efectiva del SERECI, no estaba contratado por NEOTEC, no era parte de la planta de la DNTIC y por cierto no era parte de la empresa auditora Ethical Hacking. Dicho asesor fungió aparentemente como responsable de seguridad de información del OEP solo durante el proceso, no presentó informe alguno al equipo auditor de la OEA ni fue presentado a los peritos auditores como funcionario por parte del TSE. Esta información fue además entregada por escrito a los auditores, documento que se anexa sin nombres para salvaguardar la identidad y los datos personales de los involucrados, sin embargo ha sido enviada al Ministerio Público.

Re-direccionamiento de las 350 máquinas utilizadas en el SERECI al servidor BO20

Para la redirección del flujo de información generada en el SERECI hacia el servidor (BO20), se modificó la IP a la que direccionaban las 350 máquinas utilizadas en el SERECI. Esto a pesar de que en la red del TREP contaban con servidores preparados y bajo el control de la empresa auditora dentro de la red, lo que solo habría demandado de la modificación de parámetros en un servidor monitoreado.



IP capturada en los equipos del SERECI direccionando a la red externa



Flujo de datos TREP por dos vías diferentes no controladas por la empresa auditora

A partir de los hallazgos ya mencionados, el equipo de auditoría de la OEA devela que el flujo de actas del TREP transcurrió a través de dos vías diferentes, no controladas por la empresa auditora, contrario a lo planificado.

Hasta la detención del TREP, como fuera mencionado, el flujo se dirigió hacia un servidor de la red privada de NEOTEC, que no pertenecía al TREP ni al Cómputo Oficial, y cuya operación fue explicada inicialmente como un servidor de consulta del TSE.

Después de que se reanudase el procesamiento del TREP, el día 21 de octubre de 2019, el flujo de información fue redirigido hacia el servidor BO20, cuya existencia fue develada por el equipo auditor de la OEA, y la información ingresó directamente a la IP pública del servidor primario del TREP (BO2) No existe explicación para que el flujo evitase los controles de la empresa auditora y no existe una justificación para el ocultamiento de este servidor.

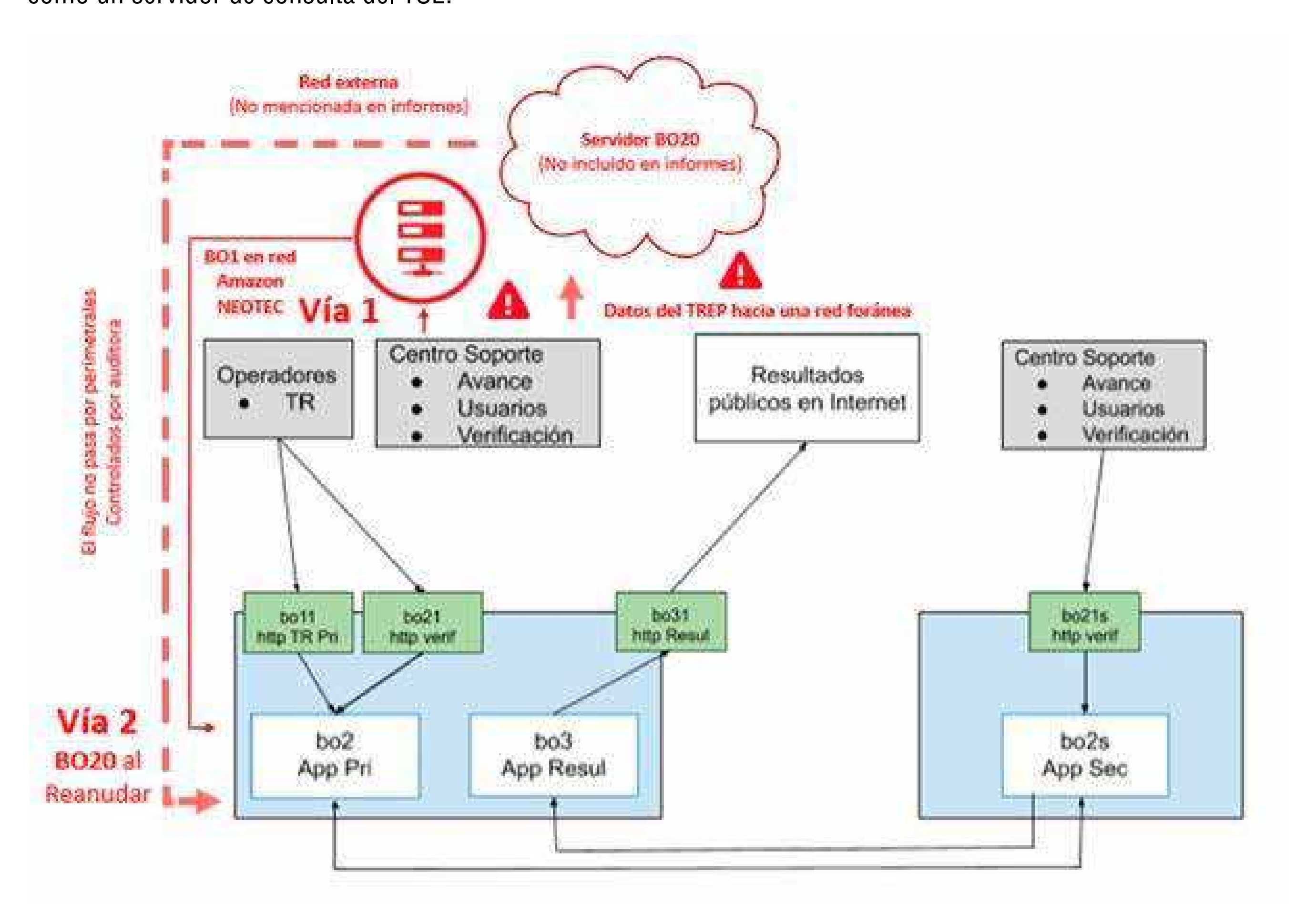


Diagrama que muestra las dos vías por las que fluyeron datos del SERECI evadiendo monitoreo

Este servidor (BO20) fue la segunda vía a través de la cual se dirigió el flujo del TREP (además del BO1 que había sido la VÍA 1 hasta las 19:40), ocultándose de la red del TREP y los controles de la empresa Ethical Hacking.

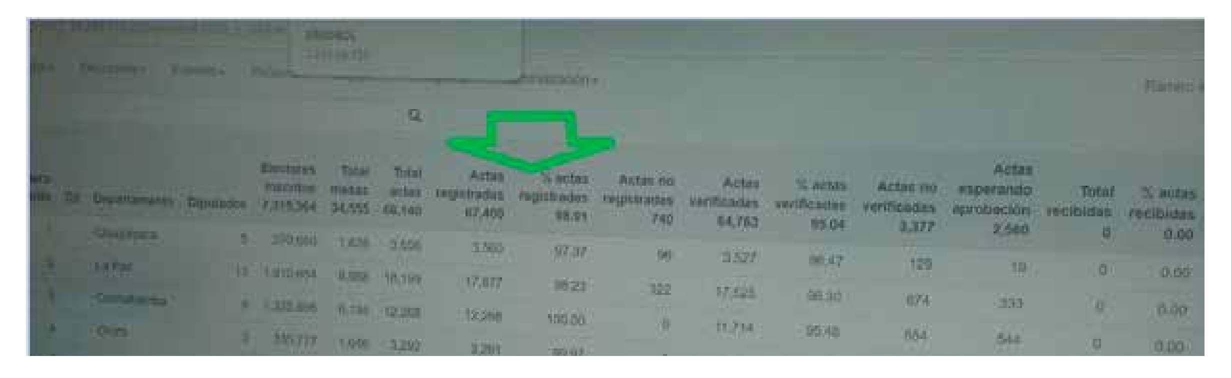
Del detalle de los informes entregados a los técnicos de la OEA por el TSE, se desprende que existía una infraestructura definida de servidores perimetrales principales y sus respectivos equipos de contingencia. Durante las entrevistas sostenidas con los distintos técnicos del órgano electoral y la empresa contratista NEOTEC, no se logró obtener una explicación sobre la razón por la cual al dejar de operar con el equipo BO1, y contando con un equipo perimetral en las condiciones óptimas de funcionamiento (según los informes de la auditora), se optó por modificar la IP a 350 equipos en lugar de utilizar los servidores previstos para tal efecto. Este hecho es extremadamente grave, sumado a que se realizó en pleno proceso electoral.

Servidor principal BO2 y servidor de contingencia BO3 no cuentan con la misma información

Conforme a la información provista por el TSE, se contaba con un servidor principal BO2, su respectiva contingencia BO2S y uno para publicar BO3. Extrañamente no se empleó el servidor BO3 para la publicación como estaba previsto y, aplicando una mala práctica, se publicó desde el servidor primario BO2. La

auditoría de la OEA, logró determinar finalmente que el servidor formal de publicación BO3 no tenía la misma cantidad de actas que el principal BO2. Es decir, no contaban con la misma información en sus bases de datos como es de esperar en un proceso.

Esta diferencia, detectada durante la auditoría, no constaba en ningún informe. Ello resulta trascendente, por cuanto el BO3 era el publicador oficial y en ningún reporte se manifestaba lo contrario. Esta es otra grave irregularidad detectada.



Departamento	Diputados	Electores inscritos 7,315,364	Total mesas 34,555	Total actas 68,140	Actas registradas 67,400	% actas registradas 98.91	Actas no registradas 740	Actas verificadas 64,763	% actas verificadas 95.04	Actas no verificadas 3,377	Actas esperando aprobación 2,560	Total recibidas 0	% actas recibidas 0.00
Chuquisaca	5	[illegible]	[illegible]	3,656	3,560	97.37	96	3,527	96.47	129	19	0	0.00
La Paz	13	[illegible]	[illegible]	18,199	17,877	98.23	322	17,525	96.30	674	333	0	0.00
Cochabamba	[illegible]	[illegible]	[illegible]	12,268	12,268	100.00	0	11,714	95.48	664	544	0	0.00
Oruro	5	335,777	[illegible]	3,292	[illegible]	[illegible]							

Imagen de la auditoría al BO2 servidor primario del TREP en el que se evidencia total de actas registradas



Departamento	Diputados	Electores inscritos	Total mesas 34,555	Total actas	Actas registradas	% actas registradas 98.88	Actas no registradas 755	Actas verificadas 60,934	% actas verificadas 89.42	Actas no verificadas 7,206	Actas esperando aprobación 3,176	Total recibidas 0
Chuquisaca	5	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	97.37	96	3,380	92.45	276	30	0
La Paz	13	[illegible]	[illegible]	[illegible]	17,877	98.23	322	16,017	91.31	1,582	654	0
Cochabamba	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	12,268	[illegible]	2	10,715	87.34	1,553	534	0
Oruro	5	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	2	3,148	95.63	144	110	0
Potosí	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]						

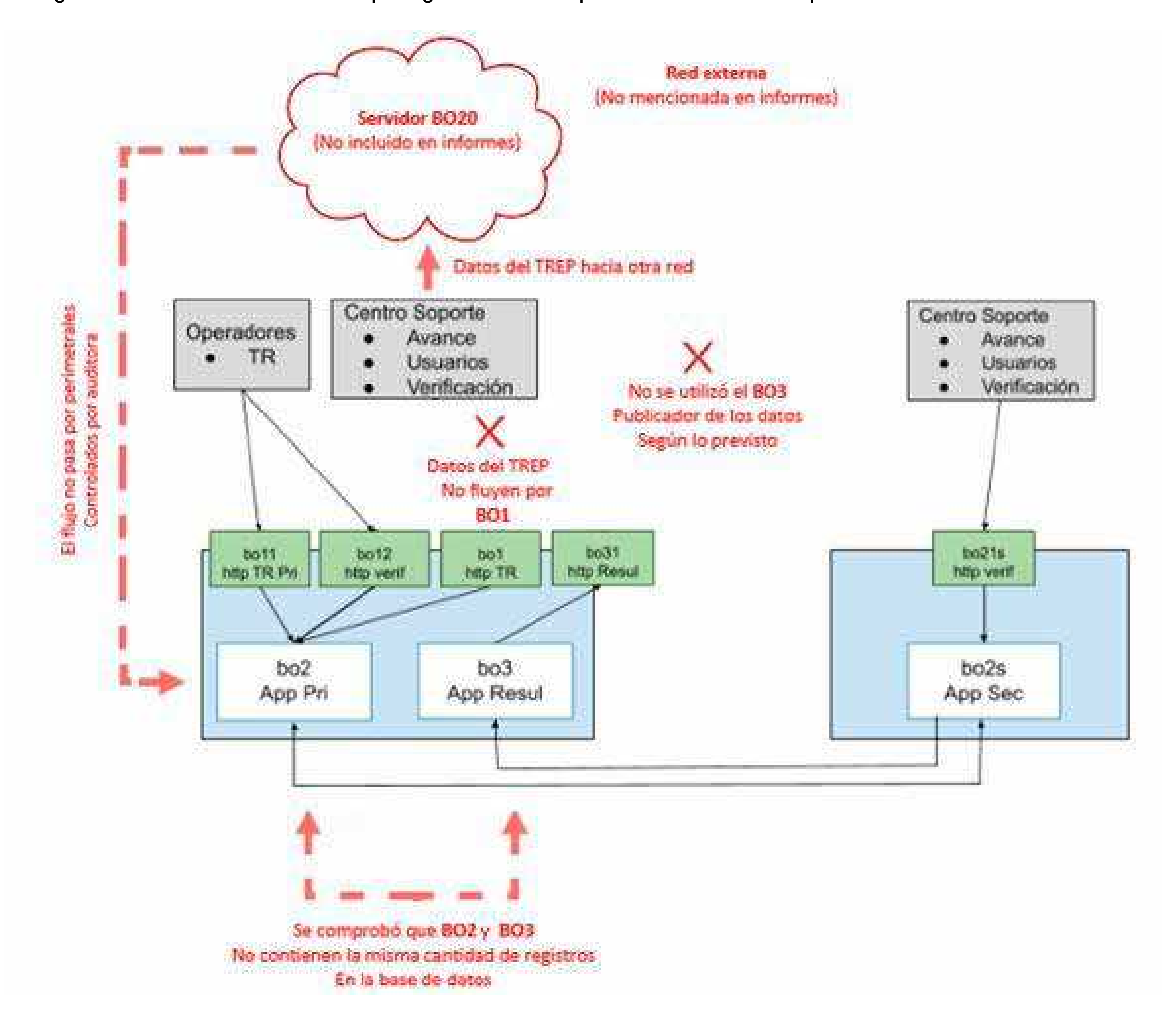
Imagen de la auditoría al BO3, servidor de publicación del TREP en el que se observa la inconsistencia del total de actas registradas



En los informes entregados inicialmente por NEOTEC al TSE y recibidos por OEA, no se describe en ningún momento que existiera tal inconsistencia. Siendo ese el servidor de publicación, ¿Cómo es que contiene menos datos que los publicados en el TREP? Tras el hallazgo por parte del equipo auditor OEA, NEOTEC presentó un informe complementario el día 04 de noviembre de 2019 al TSE. En este documento, reconoce que no se usó el BO3 para publicar datos sino el servidor primario BO2. Es llamativo como es que se omite un dato tan importante en los informes, solo reconocido luego de los hallazgos de parte del equipo auditor.

Resulta inexplicable que existiendo (supuestamente) un asesor de los vocales como responsable de seguridad de la información del OEP, el mismo no emita informe alguno al respecto y permita que los informes induzcan a pensar que se empleó la infraestructura formal BO3, ocultando esta grave inconsistencia entre las bases de datos del BO2 y el BO3.

El siguiente gráfico muestra la última topología de red empleada tras las manipulaciones:



Este diagrama identifica el primario BO2 y publicador previsto en el diseño (BO3) que no tienen la misma cantidad de actas

No existe informe de incidente de interrupción del TREP

No existe un documento con el ciclo de vida del incidente de interrupción del TREP, que describa efectivamente lo ocurrido y establezca la causa raíz. Tampoco hay un detalle minucioso de las personas que actuaron en tal situación y el rol que desempeñaron (se mencionó entre los asistentes a las reuniones a alguien que siendo asesor de los vocales, aparentemente se había desempeñado como responsable de seguridad de la información del OEP, pero no fue presentado al equipo auditor). El equipo auditor de la OEA solicitó la documentación de registro (ACTA) y todos los entrevistados negaron la existencia de tal documento. Se reitera que el citado responsable de seguridad no presentó informe alguno al equipo auditor OEA.

No se preservaron los METADATOS de las imágenes del TREP

El equipo auditor consignó que no existió preservación de los metadatos de las imágenes de las actas recibidas desde los teléfonos celulares, aspecto vital para la transparencia de un proceso de estas características. Es decir, no se generaron pistas de auditoría para garantizar la conservación de los METADATOS a fin de facilitar la verificación del origen de las imágenes. Para el análisis forense, a fin de determinar la autenticidad de las imágenes y la identificación de la fuente de adquisición de estos archivos resultan vitales los METADATOS (de todas las imágenes).

Tras este hallazgo del equipo auditor OEA, la empresa NEOTEC incluyó en su informe complementario de fecha 4 de noviembre de 2019 una explicación de la acción de la aplicación por la cual no preserva la información Exif grabada originalmente en la foto.

En cuyo caso, si la imagen transmitida desde los celulares debía ser rotada o adaptada para el uso en la aplicación, se podría haber conservado la imagen original con su correspondiente valor de hash, en un espacio separado.

Sumado a lo anterior, la aplicación no limitó el envío de actas solo a equipos que tuviesen la fecha correcta. Debido a ello, se han recibido actas con fechas que no están dentro del ciclo de vida del TREP. Esto motivó numerosas denuncias y presentaciones de ciudadanos y equipos de investigadores de diversas universidades. Este control hubiese sido de simple implementación y hubiese evitado tal situación.

No contribuye a lo anterior, la imposibilidad de disponer de los equipos y dotarlos de seguridad, por ser de usuarios (voluntarios) que se inscribieron solo para enviar al acta.

No se registró el valor de hash en el acta de congelamiento del software y posteriormente se realizaron modificaciones del mismo en pleno proceso electoral

Conforme lo relevado por la auditoría OEA, no se registró el valor de hash en el acta de congelamiento de software. Esto es una mala práctica puesto que no permite validar la integridad del software utilizado en el proceso con ese documento.

El día 20 de octubre de 2019 (en plena ejecución del TREP) a las 4:50 am se produjo el primer incidente ocasionado por deficiencias del software mediante el cual se modificó y recompiló el mismo, incumpliendo todo estándar internacional y guía de buenas prácticas.


Actualización simonel por bug

Marcel Guzmán de Rojas
para mí

Alvaro,

tuvimos un bug. Puedes verificarlo en el log de Tomcat, pues tuvimos una excepcion. Se modifican 3 lineas de codigo en VerificaProxima.java, ComputoProxima.java y SimonelProperty.java, 1 linea en cada java.

Instalamos una actualización: adjunto el war y la firma.

Saludos,

Marcel Guzmán de Rojas
NEOTEC Ltda
La Paz
Bolivia
EMail: marcel@neotec.cc

Primera modificación en software TREP por parte de NEOTEC la madrugada del domingo 20 de octubre de 2019 4.50 hs

En la misma madrugada del día 20 de octubre de 2019, se produjo la segunda actualización. La particularidad es que solo se realiza este cambio en el servidor IP 10.100.88.24.

Es de interés seguir con atención este incidente, por cuanto la falla revela que no se replicaban las actas del extranjero, que como es sabido son las que terminan formando también parte del Cómputo Oficial. Es entonces el primer incidente que involucra actas que finalmente terminaron formando parte del TREP y Cómputo Final.


2nda Actualización SIMOBOL

Marcel Guzmán de Rojas
para mí

Alvaro,

la primera actualización se realizó en los servidores bo2 y bo2s.

La segunda actualización se realizó únicamente en el 10.100.88.24. Esta actualización corrige un bug en el que no se replican las imágenes que vienen del exterior. Todavía estoy probando la actualización, estoy esperando más imágenes del exterior.

Tuve que marcar las imágenes como no exportadas por SQL en el servidor.

Con history de bash y mysql pueden ver lo que hice.

Saludos,

Marcel Guzmán de Rojas
NEOTEC Ltda
La Paz
Bolivia
EMail: marcel@neotec.cc

Segunda modificación en software TREP por parte de NEOTEC la mañana del domingo 20 de octubre de 2019 7.20 hs

Este último incidente desencadena uno nuevo, dado que se procede a realizar modificaciones directamente sobre la base de datos utilizando sentencias SQL (sin pasar por la aplicación), algo absolutamente incompatible con un proceso electoral.

Se suma a lo descripto en el presente hallazgo (que resume a varios eventos), la manera en que se hacen los cambios y la llamativa forma de comunicación. Tras modificar el código fuente, además de acceder mediante sentencias SQL a la base de datos (sin la presencia física de los funcionarios del SRECI, DNTIC y empresa auditora), la comunicación llega por medio de un correo electrónico.

Se deja constancia de esta forma que está reñida con las buenas prácticas y quita transparencia al proceso. Antes de las 8 AM del día 20 de octubre, se tiene conocimiento de tres anomalías reconocidas por la empresa NEOTEC.

Teniendo presente que mientras se sucedían los cambios ya habían comenzado a recibirse actas desde el exterior, ello significa que el proceso eleccionario ya se encontraba funcionando a pleno, y a pesar de ello se continuaban realizando cambios y efectuando pruebas (tal como se señala en el email). Dicha situación es totalmente anómala durante una jornada electoral ya en marcha.

Imágenes del TREP forman parte del cómputo oficial

Se comprobó la transferencia de imágenes desde servidor primario BO2 de una nube Amazon del TREP hacia el servidor de aplicaciones y publicador con dirección IP:10.100.88.24 que conforma una granja de servidores físicos ubicados en San Jorge a cargo de la DNTIC que alimenta el Cómputo Oficial. Estas imágenes del TREP (que corresponden a fotografías de actas) fueron ingresadas directamente desde el TREP al Cómputo Oficial y es uno de los elementos por medio del cual la falta de seguridad e imposibilidad de garantizar la integridad del TREP pasa a tener incidencia en el Cómputo Oficial.

Lo antes descrito descarta de plano la aseveración respecto a que el TREP y el Cómputo Oficial eran dos procesos absolutamente independientes. Debe expresarse claramente que estas actas que formaron parte del flujo del TREP son las mismas que se inyectaron en el Cómputo Oficial. Cabe recordar que dicho flujo de datos desde el SERECI circuló hasta las 19:40 por un servidor no declarado, inseguro y no monitoreado (BO1) y tras la reanudación del TREP circuló por una tercera red de Amazon no declarada, omitida en los informes y que evadió los servidores perimetrales controlados por la empresa auditora (BO20) para posteriormente insertarlas en el Cómputo Oficial.

En relación a esta vinculación entre el TREP y el Cómputo Oficial, es oportuno destacar la afirmación de la empresa auditora contratada por el TSE que describe "Una vez informados de todas las vulnerabilidades críticas que encontramos en TREP y pese al esfuerzo de NEOTEC por remediarlas, justo antes de las elecciones en reunión de sala plena, cumplimos con advertir que el software era inseguro, pero que con parte de las vulnerabilidades críticas subsanadas era un riesgo que debían valorar si aceptarlo o no para llevar las elecciones".

Ingreso directo de actas a la aplicación

En el sistema TREP, respecto al Voto en el Exterior, existieron imágenes de actas incorporadas a través de una funcionalidad denominada "Actas Rezagadas", por fuera del circuito previsto de envío de imágenes de actas. La persona a cargo de dicha funcionalidad ingresaba tanto la imagen del acta, como así también los datos de la misma.

La aplicación permitía el ingreso directo de actas sin ser transmitidas desde un teléfono móvil. En este caso fueron ingresadas por un funcionario del SERECI. Al mismo tiempo, ante la posibilidad de incorporar imágenes de escasa nitidez o erróneamente incorporada a un acta, el sistema TREP disponía de la funcionalidad de borrar imagen.

Acceso mediante SSH a servidores del TREP por parte de NEOTEC en pleno proceso electoral

Una vez iniciado el proceso del TREP, se registraron accesos mediante SSH a sus servidores y en muchos casos elevando luego privilegios a root. Resulta llamativo que se esté accediendo a servidores durante el proceso y, sin dudas, evidencia una falta de planificación, comprometiendo la seguridad del proceso.

IP Origen	Usuario Conectado	IP destino	Nombre Agente
181.115.131.216	ec2-user	10.1.0.159	APPPrimarioTREP-Bo2
181.115.131.216	ec2-user	10.1.0.159	APPPrimarioTREP-Bo2
181.115.131.216	ec2-user	10.1.0.84	PerimetralSegundoResultados-Bo21
181.115.131.216	ec2-user	10.1.0.84	PerimetralSegundoResultados-Bo21
181.115.131.216	ec2-user	10.1.0.235	PerimetralResultTREP-Bo11
10.8.111.6	ec2-user	10.1.0.235	PerimetralResultTREP-Bo11
10.8.111.6	ec2-user	10.1.0.235	PerimetralResultTREP-Bo11
10.8.11.6	ec2-user	10.1.0.159	APPPrimarioTREP-Bo2
186.27.75.89	ec2-user	10.1.0.84	PerimetralSegundoResultados-Bo21

Algunos de los múltiples accesos de NEOTEC mediante SSH a servidores del TREP, detectado por Ethical Hacking

En el informe de la empresa Ethical Hacking, se puede observar una afirmación que muestra claramente que este aspecto quitó transparencia al proceso. Al expedirse sobre los cambios, describe: "De acuerdo al protocolo establecido, todos estos accesos y cambios deberían ser en presencia de la DNTIC y de nuestra parte como empresa auditora, pero Neotec se negó rotundamente a trabajar con nosotros en las instalaciones del OEP y se fue al SERECI." Se deja expresa constancia por parte de los peritos auditores, de esta situación de anomalía manifiesta.

Otros hallazgos relevantes

- Se hallaron residuales de Bases de Datos y de la aplicación de NEOTEC en servidores perimetrales, lo que está reñido con las buenas prácticas y constituye un riesgo adicional. Es importante que los servidores perimetrales no tengan bases de datos y versiones de la aplicación empleada para el proceso.

- El sistema TREP carecía de casos de uso, lo que indica la ausencia de una metodología de implementación de sistemas críticos. Esto, contrastado con los incidentes y acciones realizadas durante el proceso electoral configuran un sistema que no se ajusta a los estándares requeridos.

- En el sistema TREP no había lotes de prueba que contemplen la mayor gama de posibilidades tanto esperadas como datos erróneos, y permita minimizar la ocurrencia de incidentes y garantice la disponibilidad del servicio.

- Los simulacros resultaron insuficientes atento a los exiguos reportes, y no se dispone de un informe de resultados.

- En el sistema TREP, la función "Aprobador de Actas" tenía la posibilidad de convalidar actas, aun al existir diferencias de valores entre Golpe 1 y Golpe 2. Esta función permite continuar con el proceso a actas a pesar de existir diferencias.

- La funcionalidad denominada "TREP - Verificación Actas con Borrado de Imágenes", permite borrar una imagen vinculada a un acta. El responsable del TREP adujo que fue utilizada en aquellos casos en que la imagen transmitida se encontraba borrosa y se requería de una nueva imagen a incorporar al sistema.

- El sistema admitía un conjunto de parámetros, uno de ellos "Período de generación de resultados, en segundos", cuyo valor "0" (cero) no muestra resultados en el publicador. Parámetro empleado para detener el publicador en fecha 20 de octubre del 2019.

b. Sistema de cómputo oficial

Para el procesamiento de cómputo oficial de las actas, indicado en la ley electoral y que es realizado por cada uno de los nueve Tribunales Departamentales (TED), el tribunal contempló el uso de un aplicativo que es instalado en computadores en cada uno de los locales de los TED.

Este sistema procesaría las actas utilizando los originales que fueron llenados en cada una de las mesas, y que serían trasladadas en forma física hasta los TED, utilizando sobres de seguridad. El proceso del iniciaba con el escaneo de las actas para su resguardo de forma digital, posteriormente estas pasaban a la Sala Plena de cada TED donde debían ser analizadas para su aprobación. Las actas aprobadas, debían ser digitadas y verificadas visualizando las imágenes previamente escaneadas. Todos los datos fruto de esta revisión debían ser consolidados y publicados de forma inmediata en la página de publicación de resultados en internet. El OEP en este proceso decidió publicar nuevamente en internet las imágenes escaneadas y los datos validados de las actas, así como archivos planos con los resultados computados, para que pudieran ser consultados por los partidos políticos y la ciudadanía en general.

El funcionamiento de este sistema estuvo centralizado en los servidores del centro de datos principal del OEP, ubicado en la ciudad de La Paz, el cual se comunicó con todos los TED por medio de una red de datos privada contratada por el tribunal electoral. Para la publicación de los resultados procesados por este sistema, el TSE contrató un servicio externo en la nube en internet, con la finalidad de conseguir una mayor capacidad de consulta de parte de los ciudadanos.

El OEP esperaba el inicio del procesamiento de los datos de las actas en este sistema dos horas después de finalizada la votación en las mesas electorales y estimaba que podría extenderse de uno a dos días, debido a los tiempos en el traslado físico de las actas desde los recintos de votación que en algunos casos se encuentran muy lejanos.

Vinculación entre el sistema TREP y Cómputo Oficial

Teniendo en cuenta que en estas elecciones generales participaban electores que se encuentran en el exterior de Bolivia para ejercer el sufragio a nivel presidencial, se les explicó la modalidad de uso de la aplicación móvil para el TREP a operadores propuestos en el exterior.

Debido a que las actas físicas tomarían tiempo en ser remitidas a Bolivia, se tomó la decisión de enviar desde el sistema TREP las imágenes del exterior hacia el

sistema de cómputo oficial. Ello implicó que los votos del exterior ingresados en el Cómputo Oficial se basasen en las actas recibidas en el sistema TREP. Esta modalidad se replicaría también para determinadas mesas del país, debido a la quema de las actas en Chuquisaca, Potosí y Santa Cruz.

Falta de madurez del proceso en lo relativo al software

Se comprobó una falta de madurez del proceso en lo relativo al software, por un lado, por la inexistencia de casos de uso y varias pruebas de software (test unitario, test de integración y test de regresión) y por otro, porque las pruebas realizadas carecieron de un proceso formal de aceptación de software con casos de test formales.

Débil autenticación

La autenticación para el uso del software era débil y permitía a alguien tomar control con roles de administración debido a:

- Deficiente implementación del múltiple factor de autenticación (con un mismo código se pueden abrir varias sesiones).
- Se podía abrir una nueva pestaña del navegador antes de cerrar la anterior (sin autenticarse).
- Al retirarse quien estaba trabajando, pese a haber cerrado la aplicación, se podría acceder con su usuario sin autenticarse (incluyendo roles que permiten validar actas).

Las comprobaciones de estas vulnerabilidades fueron realizadas en presencia de los responsables técnicos del SERECI, de la empresa NEOTEC, la DNTIC y el delegado por parte del TSE ante la auditoría OEA.

Se debe recordar que la empresa Éthical Hacking, determina que no se pudieron remediar otras vulnerabilidades detectadas antes al proceso electoral, lo que indudablemente elevó el nivel de riesgos de toma de control con posibilidad de manipulación de datos.

El procedimiento de cereo de los datos no adoptó medidas de seguridad básicas

Si bien se llevó adelante un procedimiento formal de cereo, con posterioridad el responsable de la empresa accedió con máximo privilegio a las bases de datos. Además, con la base de datos única ya en cero, desde los Tribunales Electorales Departamentales ejecutaron un nuevo cereo.

El acceso del responsable de NEOTEC con usuario root del sistema operativo afecta sensiblemente la transparencia que se busca garantizar a través de acto oficial de cereo frente a las autoridades electorales.

Resulta de extrema gravedad que el responsable de la empresa proveedora del software accediera con usuario root al sistema operativo en medio de la noche (por su propia decisión) cuando todos creían que estaban listos los sistemas y nadie podía acceder.

Es menester aclarar que el usuario root (raíz) en el sistema operativo empleado tiene potestad para efectuar cualquier cambio. Es por ello que en un proceso electoral esto está terminantemente prohibido.

No se respetó la integridad del software preservado antes de iniciar el proceso

En el marco del proceso, se hizo un congelamiento del software pero no figuran en acta los valores de hash. Posterior a ello, se recompiló el software en pleno proceso, con lo que se pierde la integridad. Este cambio viola los principios esenciales de la seguridad, al ingresar directamente a productivo sin un control de aceptación, caso de test ni autorización para liberarlo.

Todas los estándares internacionales y guías de buenas prácticas son categóricos respecto a que se deben respetar los tres ambientes (desarrollo, testing y productivo), pero además señalan que no se debe modificar el software en medio de un proceso.

En este caso, el responsable de la empresa NEOTEC modificó en más de una ocasión el software del Cómputo Oficial en pleno proceso, lo recompiló (momento en el cual pierde la integridad respecto al preservado durante el congelamiento) y lo puso en productivo. Existen múltiples trabajos de investigación que establecen esto como una mala práctica inaceptable en un proceso electoral.

Se confirma con lo antes descripto el efecto negativo de la falta de casos de uso, testing de software y pruebas de aceptación como se detalla previamente. Todo esto afecta de manera indubitable a la transparencia del proceso.

Existencia de datos residuales

El ambiente estéril para el inicio del proceso no fue contemplado. En los computadores del TED de La Paz se pudo observar la existencia de datos de prueba (por ejemplo, actas) mezcladas con actas del día de la elección. La comprobación se llevó adelante en compañía de la responsable de sistemas del citado organismo, los

vocales del TED presentes y coordinadores designados por el TSE ante el equipo de auditoría.

Al no quitar los datos de prueba, se contamina el ambiente de producción. Las buenas prácticas en la gestión de procesos electorales son contundentes en este particular al señalar que no pueden existir datos residuales de pruebas al momento de iniciar el proceso.

Ingreso de actas del TREP al Cómputo oficial

Como ya ha sido mencionado previamente, actas del TREP (en un ambiente cuya red fue vulnerada y manipulada), se incluyeron en el Cómputo Oficial. Desde un servidor en una red vulnerada (servidor BO2 - TREP) se estableció comunicación con la red del Cómputo Oficial para transferir datos.

La cantidad de actas del TREP que forman parte del cómputo oficial (directamente) son al menos 1.575. Se trata de actas para las cuales no se contaba con scans de actas sino fotografías y solo se considera en este número las que ingresaron directamente desde el TREP al Cómputo Oficial.

Falta de preservación adecuada de la evidencia sobre la elección

Hasta la fecha, el proveedor y principal actor en una investigación de los incidentes por una elección cuestionada, posee dominio absoluto sobre los datos y nadie más puede tomar contacto sin su autorización. Esto está reñido con las buenas prácticas en tratamiento de incidentes y se viola la cadena de custodia.

Por lo anterior, no existe preservación formal de los datos de la elección ante una ulterior judicialización. Adicionalmente, las aplicaciones por las que acceden a las Bases de Datos los que operan desde Bolivia adolecen de las debilidades de autenticación descriptas anteriormente (tomar control de la misma con rol de administrador, incluso sin necesidad de autenticarse ante determinadas circunstancias ya mencionadas y comprobadas).

Falla en un algoritmo de cálculos

Se presentó una falla en un algoritmo de cálculo, lo que evidencia la falta de testing. Entre los efectos se incluye que podría registrar un acta incompleta. Esta falla no se resolvió por parte de la aplicación. El responsable de la empresa debió acceder con máximos privilegios (mediante sentencias SQL) a resolver la situación. Esto resulta un hecho de alto riesgo para la integridad de los datos.

Acceder mediante sentencias SQL y además poseer la contraseña y acceso root a los servidores del Cómputo Oficial por parte de la misma persona de NEOTEC (sin control físico por parte del personal de DNTIC) es algo reñido con las buenas prácticas y evidencia la falta de seguridad informática que rodeó al proceso.

Solo en este acceso por falla en algoritmo, que se llevó adelante 20 minutos después de un acceso directo a las bases de datos a efectos de “desanular actas”, se modificaron los datos de 41 mesas directamente sobre la base de datos.

El equipo de peritos auditores deja expresa constancia de esta sucesión de eventos que compromete la integridad de los datos.

Acceso directo a la Base de Datos sin pasar por la aplicación

Reflejado en el punto anterior, se accedió durante el proceso de Cómputo Oficial directamente a modificar datos de la Base de Datos mediante sentencias SQL (que permiten cambiar datos sin utilizar la aplicación). Esto es algo inaceptable en un proceso electoral y pone en riesgo la integridad de los datos.

Una de las razones por las que accedieron de esta forma, fue la necesidad de “desanular” actas (según sus palabras), la otra es una falla no remediada de la aplicación que fue mencionada previamente.

La aplicación debe ser la única manera de acceder a los datos durante el proceso electoral para garantizar la integridad de la misma.

Interrupción en publicación del cómputo oficial

Según el informe de la empresa NEOTEC, el día 24 de octubre de 2019, desde la 1:33 PM (hora de Bolivia) se inició un ataque de denegación de servicio (DoS) contra el servidor de publicación de resultados http://computo.oep.org.bo. El ataque duró 16 horas y se intensificó en las últimas 6 horas provocando lentitud en la presentación de resultados y fallos en la descarga del archivo Excel.

La siguiente imagen incluida en el citado informe muestra que el ataque sólo se dirigió contra el sitio de cómputo (puntos naranja de la gráfica). El sitio del TREP (puntos azules de la gráfica) se consultó bajo condiciones normales.

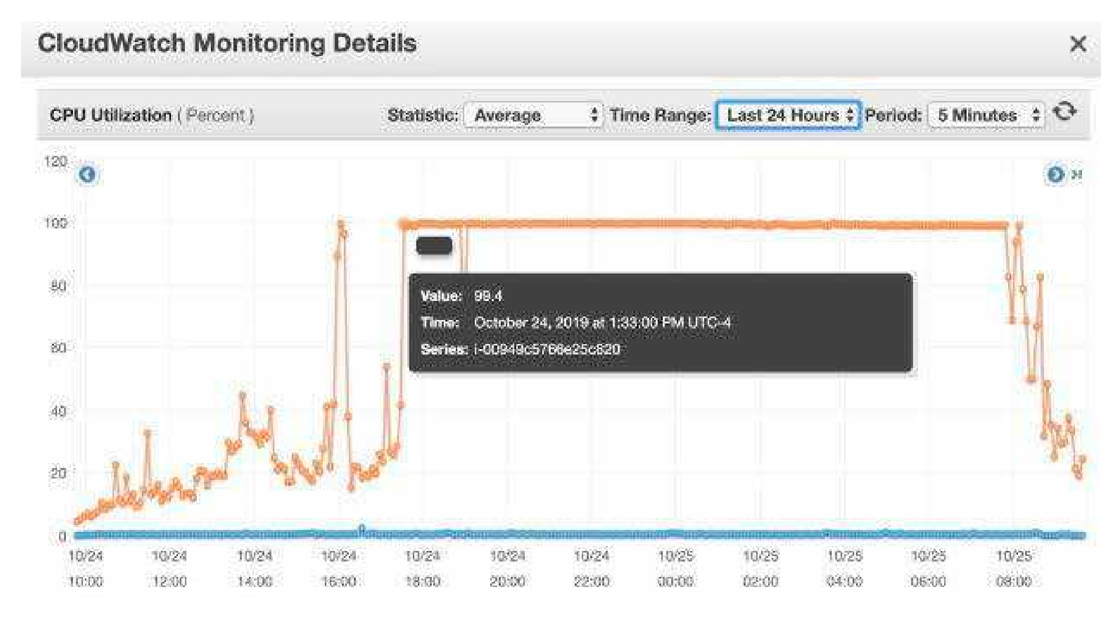


Imagen proporcionada por NEOTEC al momento del ataque de denegación de servicios

El informe se complementó con una captura de pantalla que muestra que un atacante realizó más de 500,000 peticiones en una hora.

1	534,506 (2.72%)	1 (0.00%)	6.76 GiB (3.10%)	US United States	34.205.122.228
	Apache-HttpClient/4.5.7 (Java/1.8.0_201)				
	WhatsApp/0.3.5149 N				
2	205,406 (1.04%)	2 (0.00%)	10.63 GiB (4.87%)	Unknown	2605:f700:40:401
	Wget/1.18 (linux-gnu)				
3	171,916 (0.87%)	2 (0.00%)	701.37 MiB (0.31%)	Unknown	2800:cd0:cb0b:f2
	Mozilla/5.0 (X11; Linux x86_64; rv:60.0) Gecko/20100101 Firefox/60.0				

Imagen provista por NEOTEC mostrando volumen de peticiones

Por otra parte, el día 25 de octubre de 2019 aproximadamente a las 6:00 AM comenzó un segundo ataque masivo contra el servidor de publicación de resultados del Cómputo Oficial que se extendió hasta las 12:00 AM aproximadamente.

Se debe aclarar que los servidores nunca se bajaron y que los demás procesos ajenos a la publicación funcionaron normalmente, a diferencia del TREP en el que intencionalmente de interrumpió el procesamiento.

Se plantearon numerosas denuncias públicas de inconsistencias entre lo que se observaba en las consultas al sitio web y la descarga (archivo Excel), las que fueron justificadas por parte de la empresa como demoras ocasionadas por el ataque que estaban sufriendo, sin brindar mayores detalles.

La estrategia de seguridad para este particular consistió en dotar tanto a los servidores de resultados del TREP como a los del Cómputo Oficial, del servicio de mitigación de ataques DoS de CloudFlare.

Ante un evento trascendental como una elección presidencial, la publicación de resultados no se protege solo con la contratación de un servicio, sino que es necesaria una estrategia de defensa robusta que disponga de diversos planes alternativos. De ninguna manera es aceptable que un ataque de denegación de servicios mantenga en este estado a un portal por tanto tiempo. Eso afecta la disponibilidad de la información y genera incertidumbre en la población.

Liberación del software en manos de NEOTEC

El software adquirido por el organismo electoral está en manos de la empresa proveedora. Se suma a ello que no existen los procedimientos para las pruebas de aceptación y liberación del software, quedando al arbitrio de NEOTEC.

En el proceso del Cómputo Oficial (así como pasó en el proceso del TREP) se comprobó que de manera inconsulta NEOTEC modificó el software, lo recompiló y lo liberó, a punto que hasta aceptó unilateralmente el riesgo de no resolver una falla y remediarlo con sentencias SQL sobre la base de datos.

Lo descripto en este apartado tiene un impacto negativo en el proceso electoral poniendo en duda la integridad de los resultados, afectando la transparencia e incrementando el riesgo.

Inclusión de inhabilitados en la lista de electores para consulta

En el sistema utilizado para Cómputo Oficial, se cuenta con una consulta de acta de mesa utilizando el número de documento de identidad del elector. Para validar esta consulta, es necesario contar con el listado de electores en su base de datos.

Desde el TSE se le brindó a la empresa NEOTEC un listado en formato (.csv) que incluía tanto habilitados como inhabilitados y una marca de estado que indica cuáles son los electores habilitados.

Al importarlo a la base de datos, la empresa contempló solo las columnas “documentocompleto” y “nummesa”, por lo que se incluyó también a los inhabilitados. Esto además de ser una mala práctica, generó una enorme desconfianza en el electorado y en la comunidad en general, que lo detectó también en el TREP.

Los ciudadanos tomaron capturas de consultas evidenciando tal situación, lo que generó innumerables denuncias recibidas por el equipo auditor OEA.

Resulta inaceptable que se incluyan los inhabilitados en la base de datos. Es llamativo que se entregue de esa forma a la empresa y además tengan un número de mesa asignado. No se deben incluir los inhabilitados en un proceso electoral. Una vez más se evidencia la falta de una estrategia de testing aceptable.

Otros hallazgos

- Una misma persona (el responsable de la proveedora del software) reunió los siguientes roles:
  - Diseño, desarrollo, prueba e implementación del software.
  - Ya durante el proceso:
    - Recompiló el software.
    - No se aplicó gestión de cambio, testing o procedimientos de seguridad.
    - Accedió a las Bases de Datos con máximos privilegios para modificar datos.
    - Mantiene bajo su exclusivo control los servidores, bases de datos y la aplicación.
    - Por lo anterior, se ha roto la cadena de custodia desde el incidente.
- La empresa auditora no controlaba la integridad de los datos.
- Fue realizado un simulacro funcional no unificado, el cual estuvo a cargo de los delegados tecnológicos de cada TED departamental.
- Los lotes de prueba empleados estuvieron a criterio del responsable de cada TED departamental, no se generaron casos de prueba y fue limitada la diversidad de casos expuestos; por lo cual no abarcó el universo de posibilidades que se pueden plantear durante el proceso eleccionario.
- El proveedor de la aplicación ingresó directamente al servidor remotamente. Se permitió acceso mediante VPN a servidores del Cómputo Oficial.

Consideraciones finales

Se debe destacar que en los informes tanto de la empresa NEOTEC como de la empresa Ethical Hacking entregados por el TSE a la auditoría, no se detallaba:

- Configuración real del servidor BO1 (implementado en una red Amazon de NEOTEC y detectado por la empresa auditora). Además de ser una pasarela entre el navegador del usuario y el servidor como declara NEOTEC, atendió otras peticiones Web como se puede ver en sus logs y almacena tanto Bases de Datos como aplicaciones (injustificable en un servidor perimetral durante una elección).
- Existencia del servidor BO20 (implementado en una red Amazon foránea) descubierto por los peritos auditores de OEA durante la auditoría.

- Inconsistencia entre las bases de datos del servidor de publicación BO3 y el servidor primario BO2.

Durante reunión sostenida por el equipo auditor de la OEA con los vocales del TSE y representantes de los TEDs, la presidenta del OEP afirmó que la empresa Ethical Hacking había concluido que las elecciones habían sido transparentes y no había problemas de integridad.

Con posterioridad a los hallazgos de los peritos de la OEA, el equipo auditor se contactó con el CEO de la empresa auditora Ethical Hacking para manifestarle acerca de las numerosas irregularidades detectadas. El responsable de la citada empresa proporcionó reportes en los que se evidenciaban múltiples modificaciones sobre la base de datos y eventos que le hicieron imposible garantizar la integridad del proceso. La conclusión de la citada empresa (contratada por el mismo tribunal) es diametralmente opuesta a la versión vertida por la presidenta de la sala plena al equipo auditor.

Por su parte, el informe de la empresa NEOTEC de fecha 28 de octubre de 2019 entregado por el TSE al equipo auditor no evidenciaba las anomalías luego halladas por los peritos auditores. Tras los hallazgos, la empresa NEOTEC elaboró un informe complementario con fecha 4 de noviembre en el que además de confirmar que no debió emplearse el BO1 (no contemplado en la topología formal), declara por primera vez el servidor BO20 (oculto en la topología de red), reconoce la diferencia de actas entre el BO2 y el BO3 (que constituye una grave inconsistencia omitida en los informes previos) y brinda explicación por la inclusión de los inhabilitados en el listado de electores para consultas del TREP y Cómputo Oficial.

Resulta sospechoso que se redirija el flujo de datos del TREP hacia servidores ocultos en la topología de red. El equipo auditor de OEA pudo constatar que esa tercera red que alojó al BO20 detectado durante la auditoría, no pertenecía al TREP ni al Cómputo Oficial. En dicha red no se realizaban tareas diarias de informática, ni se encuentran ahí servidores funcionales del OEP. Fue descrita verbalmente por funcionarios de la DNTIC como una red utilizada para realizar algunas pruebas no relacionadas con el proceso electoral. Nadie pudo justificar la decisión de implementar ahí un servidor para redireccionar el flujo del TREP, burlando todo control de la empresa auditora, y las razones para ocultarlo al equipo auditor.

Se ha mencionado en forma recurrente el rol desempeñado por un "asesor" de la sala plena del TSE, profesional informático que no fue presentado al equipo de auditores de la OEA pero que habría tenido un rol importante durante la interrupción del TREP y acontecimientos relacionados, y que podría esclarecer los motivos por los cuales se derivó el flujo de datos del SERECI hacia una red externa a la del TREP y Cómputo Oficial (evadiendo los servidores perimetrales de la empresa auditoria), aspecto no incluido en los informes entregados al equipo auditor de la OEA al comienzo de la auditoría.

El día 11 de noviembre de 2019, funcionarios de la DNTIC remitieron un informe[13] en el que reconocieron la creación de una máquina Linux AMI virtual en Amazon detectada por los peritos auditores de OEA con IP 18.220.48.51, no consignado en los informes que fueron inicialmente entregados al equipo auditor y oculto en la topología de red empleada para el TREP. Manifestaron que lo hicieron el día 21 de octubre de 2019 a solicitud de los vocales del TSE, en coordinación con NEOTEC y con participación del profesional presentado por las autoridades como asesor de los vocales, a quien consignan (solo en esta oportunidad) por su nombre completo.

En dicho servidor no se implementaron medidas específicas de seguridad tendientes a garantizar la protección de bitácoras, control de integridad de las mismas ni reclutamiento o control alguno por parte de Ethical Hacking. No se incluye en el documento mencionado explicación alguna acerca de la razón por la que se redirige el flujo del TREP hacia una red ajena al mismo, aunque se reconoce en el documento al asesor de los vocales con autoridad funcional sobre la DNTIC durante el proceso electoral.

En el documento se menciona que la creación de la máquina Linux AMI virtual en la cuenta de Amazon fue en fecha 21 de octubre y que luego de la creación del servidor BO20 hasta la solicitud de auditoría de la OEA de verificación de logs no se han reportado accesos adicionales. Sin embargo, estas afirmaciones son falsas. El equipo auditor constató que la máquina virtual estaba implementada previo al día de la elección. Por lo tanto, el servidor BO20 se configuró a partir de una máquina creada con antelación a los comicios. Adicionalmente, los auditores constataron que el servidor BO20 tuvo accesos a las 12:23 del día 21 de octubre de 2019.

Se constató y se encuentra en poder del equipo auditor los logs que muestran accesos con usuario ec2- user (y también elevando privilegios a root) varias horas después de su configuración y en plena ejecución del TREP en su segunda etapa (tras el corte).

Se recomienda una profunda investigación sobre este servidor BO20 y los demás ítems de la infraestructura del TREP y Cómputo Final. Se deja constancia, no obstante, de

13 Anexo 3 - Informe Nro. DNTIC-EXT N° 0345/2019 (https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/).

que no se preservó la evidencia (tampoco en este caso) ni se inició una cadena de custodia confiable. Esto último, será un obstáculo investigativo ante cualquier ulterior judicialización.

Conclusiones

A la luz de los antecedentes y hallazgos descritos, y el cúmulo de irregularidades observadas, no es posible por parte del equipo auditor garantizar la integridad de los datos y dar certeza de los resultados.

Se deben preservar las evidencias, especialmente las alojadas en entornos altamente volátiles, y establecer una adecuada cadena de custodia a fin de garantizar la investigación de los hechos. Esa investigación podrá analizar cronológicamente los documentos brindados por las empresas y el TSE al equipo auditor desde el inicio de las actividades de auditoría y confirmar las diferencias entre la información inicialmente aportada y los ulteriores informes brindados tras los hallazgos de los peritos auditores de la OEA.

Es importante mencionar que la mayoría de los hallazgos de esta sección están enlistados en una serie de actas / minutas elaboradas por el equipo auditor, las cuales fueron suscritas por personal técnico del TSE[14]. Estas actas pueden ser consultadas en el Anexo 6, en el cual se han borrado los nombres para salvaguardar los datos personales y la identidad de los involucrados. No obstante, los documentos completos han sido entregados al Ministerio Público.

El equipo auditor considera oportuno incluir también las conclusiones de la empresa auditora Ethical Hacking que fue contratada por el propio TSE. Si bien en sus informes no se incluyen algunos hallazgos como la diferencia entre la base de datos del BO2 y la del publicador, así como el servidor oculto en la red en la nube BO20, es importante valorarla y documentarla:

"En honor a la verdad, la ética profesional y nuestro compromiso con la transparencia de la información en la ejecución de este trabajo, puedo certificar fehacientemente que:

1. *Toda la información presentada en este informe es real, no ha sufrido ninguna alteración y fue elaborada siguiendo una metodología científica, respetando todos los aspectos concernientes a Seguridad Informática y procesos de auditoría de seguridad.*

2. *Este informe solo representa un consolidado de la línea de tiempo desde el inicio de nuestra participación con el TSE y el OEP para las elecciones presidenciales Bolivia 2019. Todos los informes de nivel técnico ya fueron entregados a la comisión receptora y evaluadora dentro de los tiempos que estipulaba nuestro contrato.*

3. *Una vez informados de todas las vulnerabilidades críticas que encontramos en TREP y pese al esfuerzo de NEOTEC por remediarlas, justo antes de las elecciones en reunión de sala plena, cumplimos con advertir que el software era inseguro, pero que con parte de las vulnerabilidades críticas subsanadas era un riesgo que debían valorar si aceptarlo o no para llevar las elecciones.*

4. *En cuanto a las recomendaciones y remediaciones que pasamos a NEOTEC para realizar en TREP y Sistema de Cómputo, solo se aplicaron al TREP y no al 100%, esto debido a que los tiempos eran muy cortos para remediar algunas cosas, como nos explicó NEOTEC.*

5. *En cuanto al código fuente realizamos una auditoría exhaustiva de código estático en especial en las rutinas y funciones donde se ingresan los datos y el tratamiento que se les da para certificar que el software no realiza operaciones fraudulentas y que los datos que ingresan se manejan de forma segura y adecuada, hasta la primera vez que se generó el hash de integridad ante la sala plena y los observadores de la OEA. Después de esa fecha el código fuente sufrió varias alteraciones en diferentes fechas de las cuales no fuimos participes y por lo tanto ya no podemos certificar la integridad del mismo software.*

6. *En cuanto al corte del TREP, si bien se concluyó que fue un error de omisión del protocolo y no debería haberse realizado ese cambio sin autorización, está claro que ese servidor no estaba en nuestro rango de monitoreo y al redirigir todo el tráfico del SERECI para la verificación de actas, una tarea tan importante y delicada a un servidor externo totalmente fuera del rango de monitoreo, nosotros no podemos dar fe de toda la información que se ingresó en ese momento y el proceso electoral pierde toda credibilidad al violarse el protocolo de seguridad.*

7. *Nosotros al no tener registros de la información enviada desde un servidor fuera de nuestro monitoreo, no podemos dar fe de la integridad de los datos que se registraron durante el pico que generó la alerta ya que es casi imposible que lleguen más de 30,000 peticiones cada 30 segundos desde el SERECI con un grupo de 350 operadores "registrando 2 actas por minuto" como lo indicó Marcel Guzmán de Rojas.*

14 Anexo 6 - Actas con hallazgos en los aspectos informáticos (https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/).

8. *En cuanto al error en el algoritmo de TREP que NEOTEC denomina "Flat de Cómputo", al ser un error identificado de su algoritmo el cual nos mencionaron que se viene dando en todas las elecciones (más de 4 años), nos demuestra que el TREP es un sistema falible y contiene errores de programación que deberían haberse solucionado hace tiempo. Estos errores obligan a que se tenga que acceder a la base de datos en producción durante la ejecución de las elecciones y realizar cambios manuales lo que posteriormente cae en violación de la integridad.*

9. *En cuanto a la alteración manual de las bases de datos del TREP y de Cómputo, durante el proceso de votación, sea cual sea el motivo y desde el punto de vista técnico y forense, vicia de nulidad todo el proceso electoral y pierde toda credibilidad al violar la integridad de las bases de datos.*

10. *En cuanto a las Inconsistencias con los datos de las actas que en ciertos momentos daban una información y en otros momentos una diferente, las cuales fueron observadas por la misma OEP y debido a la cantidad de cambios directos a las bases de datos y sin supervisión de la DNTIC o de nuestra empresa, no podemos certificar la integridad de la información que reposa actualmente en los backups entregados por NEOTEC.*

11. *Es por todo esto y en honor a la verdad que después de todos los hechos expuestos en este documento y en todos los reportes técnicos que fueron presentados durante la ejecución de nuestro trabajo que no podemos dar fe de la integridad de los resultados electorales ya que todo el proceso está viciado de nulidad por la cantidad de alteraciones al código fuente del TREP, la cantidad de accesos y modificaciones de forma manual y con máximos privilegios a las bases de datos y las inconsistencias que fueron apareciendo entre TREP y Sistema de Cómputo durante el proceso electoral.*[15]

II. HALLAZGO 2: EXISTENCIA DE UN PATRÓN DE MANIPULACIONES, FALSIFICACIONES Y ADULTERACIONES DE ACTAS ELECTORALES EN SEIS DEPARTAMENTOS QUE BUSCAN BENEFICIAR AL MISMO CANDIDATO

El equipo de auditoría de la OEA llevó a cabo pericias caligráficas con el objetivo de identificar y analizar posibles manipulaciones de las actas electorales de escrutinio y cómputo de las elecciones generales de Bolivia de 2019.

15 Informe Consolidado de Producto 1 y Producto 2 Línea de Tiempo de la Consultoría al OEP, Ethical Hacking, 6 de noviembre de 2019.

Los auditores detectaron diversas adulteraciones, falsificaciones y manipulaciones en el llenado de dichos documentos. Las acciones identificadas transgreden la legislación electoral boliviana y afectan la integridad de un porcentaje importante de las actas electorales de escrutinio y cómputo revisadas.

Muestras

Se realizó un estudio pericial de una muestra de **4692 actas electorales en formato digital**, a partir de mesas correlativas de los siguientes universos de estudio:

- Actas en las que el partido político MAS obtuvo el 90% o superior de los votos.[16]
- Actas procesadas en el cómputo oficial luego de la interrupción del TREP, en las que el partido MAS obtuvo más del 99%.
- Actas ingresadas directamente al cómputo oficial que no fueron incluidas en el TREP, en las que el partido político MAS obtuvo igual o más del 77% de los votos.[17]

Actas completadas por una misma persona

La pericia técnica permitió identificar actas de diferentes mesas de votación completadas por una misma persona. Tal como se referencia en el anexo técnico,[18] se advirtieron 226 actas de las 4692 analizadas en las que 2 o más actas de un mismo centro de votación fueron llenadas por una misma persona, denotando irregularidad de interés pericial y transgresión de las atribuciones de los Jurados de Mesa. Conforme al artículo 64 de la Ley N° 018 del Órgano Electoral Plurinacional, el Jurado de Mesa tiene la atribución de "Realizar los actos de apertura y cierre de la Mesa de Sufragio, escrutinio y cómputo de los votos, asentando el acta correspondiente".

Esta situación denota un procedimiento altamente irregular desde el punto de vista electoral. Las actas referidas corresponden a 86 centros de votación, de 47 municipios del país. En total, todas estas mesas corresponden a 38.001 votos válidos, de los cuales el partido político MAS obtiene el 91%, es decir, 34.718 votos, casi el número de votos que le permite a Morales evitar la segunda vuelta[19]. Lo anterior es sólo tomando

16 El partido político MAS obtuvo más del 90% de los votos en 1483 mesas de votación, frente a 14 mesas del partido CC. En 81 mesas el partido oficialista obtuvo el 100% de los votos.

17 Se definió este porcentaje tomando en cuenta el tiempo disponible para realizar las pericias.

18 Anexo 8 - Hallazgos de pericia caligráfica (https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/).

19 El margen de victoria de Morales en primera vuelta fue de aproximadamente 40.000 votos. Sin ellos, la diferencia respecto a Mesa habría sido menor al 10% y, por lo tanto, habría sido necesaria una segunda vuelta.

en cuenta un análisis del 13,5% de las mesas de votación. Por el patrón encontrado, un análisis que abarcara un porcentaje mayor de actas, sin duda detectaría un mayor número de actas falsificadas, adulteradas o manipuladas.

Departamento	Provincia	Municipio	Mesas
Potosí	Alonso de Ibañez	Sacaca	51546, 51547, 51548
	Alonso de Ibañez	Sacaca	51549, 51550
	Alonso de Ibañez	Sacaca	51541, 51542, 51543
	Alonso de Ibañez	Sacaca	51544, 51545
	Alonso de Ibañez	Sacaca	51564, 51565, 51566
	Tomás Frías	Tinguipaya	50691, 50693, 50694
	Tomás Frías	Tinguipaya	50689, 50690
	Tomás Frías	Tinguipaya	50717, 50718
	Tomás Frías	Tinguipaya	50719, 50720
	Charcas	Toro Toro	51429, 51430, 51431
	Modesto Omiste	Villazón	52307, 52308
	Charcas	San Pedro	51391, 51392
	Chayanta	Colquechaca	51174, 51175
Cochabamba	Arque	Arque	32768, 32769
	Arque	Arque	32778, 32779
	Ayopaya	Ayopaya	32513, 32514
	Ayopaya	Ayopaya	32476, 32477
	Ayopaya	Morochata	32527, 32528, 32529
	Mizque	Raqaypampa	35777, 35778
	Ayopaya	Cocapata	32555, 32556, 32557
	Ayopaya	Cocapata	32565, 32566, 32567, 32568
	Arque	Tacopaya	32804, 32805, 32806
	Arque	Tacopaya	32795, 32796
	Tapacarí	Tapacarí	35235, 35236
	Tapacarí	Tapacarí	35176, 35177, 35178, 35179, 35180, 35181, 35183
	Tapacarí	Tapacarí	35184, 35185, 35186
	Tapacarí	Tapacarí	35207, 35208
	Tapacarí	Tapacarí	35230, 35231
	Arani	Vacas	32758, 32759
	Arani	Vacas	32752, 32754, 32755
	Campero	Aiquile	32422, 32423
	Esteban Arze	Ansaldo	32633, 32634, 32635, 32636
	Capinota	Capinota	32861, 32862
	Quillacollo	Vinto	34068, 34069
	Chapare	Sacaba	34888, 34889

Departamento	Provincia	Municipio	Mesas
Cochabamba	Chapare	Colomi	34924. 34926
	Chapare	Villa Tunari	35010, 35012, 35014
	Chapare	Villa Tunari	35016, 35017, 35018, 35019, 35020
	Chapare	Villa Tunari	35110, 35111, 35112
	Chapare	Villa Tunari	35118, 35119, 35121
	Chapare	Villa Tunari	35135, 35136, 35137
	Carrasco	Puerto Villaroel	35441, 35442, 35443, 35445, 35446
	Carrasco	Puerto Villaroel	35447, 35448
	Carrasco	Puerto Villaroel	35499,35500, 35501, 35504, 35505
	Carrasco	Puerto Villaroel	35529, 35531
	Carrasco	Puerto Villaroel	35567, 35570
	Carrasco	Entre Ríos	35596, 35597
	Carrasco	Entre Ríos	35687, 35688
	Carrasco	Totora	35723, 35724
	Carrasco	Pojo	35296, 35297
	Mizque	Mizque	35727, 35728, 35729
	Mizque	Mizque	35736, 35737
	Mizque	Mizque	35741, 35742
	Mizque	Mizque	35743, 35744, 35745
	Mizque	Vila Vila	35748, 35751
	Mizque	Alalay	35760, 35761
	Mizque	Raqaypampa	35765, 35766
	Mizque	Raqaypampa	35781, 35782
	Punata	Punata	35787, 35788, 35789
	Punata	Villa Rivero	35920, 35921, 35922, 35923
	Tiraque	Tiraque	36051, 36052
	Tiraque	Tiraque	36055, 36056
	Tiraque	Tiraque	36057, 36058
	Tiraque	Shinahota	36120, 36121
	Tiraque	Shinahota	36104, 36105, 36106, 36107, 36108
Chuquisaca	Luis Calvo	Villa Vaca Guzmán	11777, 11778
	Azurduy	Azurduy	11105, 11106, 11107
	Yamparaez	Yamparaez	11480, 11481
	Nor Cinti	San Lucas	11588, 11589
	Nor Cinti	San Lucas	11600, 11601
	Nor Cinti	Incahuasi	11623, 11624
	Nor Cinti	Incahuasi	11631, 11632
	Zudañez	Villa Ricargo Mujía	11210, 11211
Santa Cruz	Velasco	San Ignacio	76161, 76162
	Velasco	San Ignacio	76180, 76181

Departamento	Provincia	Municipio	Mesas
Santa Cruz	Ichilo	Yapacaní	76468, 76469
	Ichilo	Yapacaní	76474, 76478, 76479
La Paz	Inquisivi	Inquisivi	27602, 27603
	Inquisivi	Inquisivi	27609, 27610, 27611
	Caranavi	Caranavi	28942, 28943, 28944, 28946, 28947, 28948
	Camacho	Mocomoco	26652, 26653
	Ingavi	Viacha	27224, 27225, 27226, 27227
	Loayza	Sapahaqui	27514, 27515
	Inquisivi	Inquisivi	27613, 27614
	Inquisivi	Inquisivi	27623, 27624
	Aroma	Patacamaya	28463, 28464, 28465
Oruro	Cercado	Oruro	40898, 40899
	Abaroa	Challapata	41215, 41216

Cotejo con copias químicas, hojas de trabajo y listas índice

Las irregularidades señaladas se repiten de manera sistemática en localidades de Potosí, Chuquisaca, Santa Cruz y Cochabamba, con la particularidad que la mayoría de las mismas no tuvieron fiscalización de autoridades de partidos políticos distintos al oficialismo. Ante ello, se procedió a la búsqueda en formato papel para realizar un estudio más detallado de algunas de las actas y contrastar información con copias químicas, hojas de trabajo y listas índices.

El equipo de auditoría no pudo profundizar completamente en este análisis y realizar cotejos adicionales debido a que parte del material electoral de los departamentos de Potosí, Chuquisaca y Santa Cruz fueron incendiados. Sí se pudo obtener y analizar material original del departamento de Cochabamba.

Se pudo observar casos en que las firmas de los jurados en el acta original no se corresponden con las firmas que se presentan en la copia química. Pese que fueron firmadas por la misma persona, se realizaron en momentos escriturales distintos, permitiendo concluir que hubo dos firmas originales, como en los casos de las actas N° 35036, 35034, 34124. Además, en el caso de la primera, al realizar un cotejo (confrontación analítica) entre las firmas de los jurados en el acta mencionada, con las firmas atribuidas a los mismos en las hojas de trabajo de diputados y presidente, se constata que las firmas de los seis jurados de las hojas de trabajo habían sido falsificadas, según se fundamenta en el anexo a este informe pericial. En otro caso, respecto al acta N° 35810, al cotejar firmas de jurados presentes en el inicio y cierre de la votación con las firmas de las mismas personas en la lista de votantes, se constata que la firma de un jurado no se corresponde con el puño y letra de la firma situada en el listado, conformada en ese caso por dos trazos en forma de letra “x”.

Con el objeto de profundizar el campo de estudio, se procedió a realizar un filtro del universo de actas electorales del extranjero, seleccionando aquellas que algún partido político obtuvo un porcentaje del 90% o superior de los votos. Ello derivó en la identificación de 115 actas electorales que favorecían al partido oficialista en esa magnitud, de las cuales 113 pertenecían a Argentina, una a India y una a Irán.

El 6 de noviembre, desde el Tribunal Electoral de la Paz, el equipo procedió a analizar actas de la provincia de Buenos Aires, Argentina, con elevados números de votantes a favor del partido político oficialista, con el objeto de luego cotejarlas con las fichas índices, las copias y hojas de trabajo. El estudio se basó en las actas nº 1274, 1469, 1457, 1305, 1398, 1288, 1382, 1493, 1441, 1383, 1314, 1392, 1455, 1381, 1462, 1446, 1389. Se advierte, sin embargo, que ni las copias de las actas ni las hojas de trabajo estaban disponibles para estudio.

Se pudo cotejar firmas de los jurados insertas en las actas originales con las firmas de los mismos en las fichas índices. En el caso del acta 1305, se observó que la firma y huella correspondiente a un jurado electoral no se corresponde del puño y letra con la firma inserta en el listado de votantes, a la vez que la firma atribuida a ese jurado fue realizada por el mismo puño escritor que corresponde a otro miembro del jurado.

Conclusiones y hallazgos

El análisis que llevó a cabo el equipo auditor de la OEA permitió identificar la existencia de un patrón de manipulaciones, falsificaciones y adulteraciones en el llenado de actas electorales, a través de mecanismos muy similares en seis departamentos diferentes y a favor de un único candidato. Es decir, una misma conducta reiterada en distintos departamentos que buscó favorecer a un mismo candidato, según se detalla a continuación:

> De las 4692 actas en formato digital peritadas, se encontraron 226 actas (detalladas en el anexo técnico), con irregularidades desde el punto de vista pericial, en las localidades de Chuquisaca, Potosí, Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y Oruro.

Son casos en que hay un mismo puño escritor, es decir, una misma persona, que llena parte del contenido de las actas electorales de distintas mesas del mismo centro de votación. Muchas de estas actas, además, tienen la particularidad de presentar un porcentaje cercano al 100% de votos para el partido oficialista.

Estos hallazgos arrojan serias dudas sobre los votos registrados en estas mesas, de los cuales 34.718 votos fueron computados al MAS. Esta cifra equivale prácticamente al número de votos que le permitieron a Morales evitar la segunda vuelta[20]. Estos hallazgos corresponden al análisis de apenas un 13,5% de las mesas de votación. Se infiere, por lo tanto, que un análisis del 100% de las actas arrojaría un mayor número de irregularidades.

> Las firmas de los jurados insertas en los originales de las actas números 35036, 35034 y 34124 no se corresponden con las respectivas copias químicas.

Vale recalcar que las actas originales y las copias se llenaron en distintos momentos escriturales. Se deja constancia que, en este campo de estudio, no se contó con el material suficiente de cotejo, porque las copias de las actas cuestionadas de las localidades de Chuquisaca, Santa Cruz y Potosí fueron incendiadas. Asimismo, el Tribunal electoral, sin detallar el motivo, no facilitó las copias de 11 mesas electorales cuestionadas, provenientes de la localidad de Cochabamba.

- Las firmas de los jurados insertas en el acta nº 35036 no se corresponden con el puño y letra de las firmas atribuidas a los mismos, insertas en las hojas de trabajo para la elección de presidente y diputados, por lo que se concluye que en este último caso fueron falsificadas.

20 El margen de victoria de Morales en primera vuelta fue de aproximadamente 40.000 votos. Sin ellos, la diferencia respecto a Mesa habría sido menor al 10% y, por lo tanto, habría sido necesaria una segunda vuelta.

- La firma inserta en el listado de votantes de la ficha índice de la mesa nº 35180, en el recuadro correspondiente a uno de los miembros del Jurado, no se corresponde con las firmas insertas en el acta electoral y hojas de trabajo de dicha mesa atribuidas a dicha persona.

- La firma inserta en el listado de votantes de la mesa nº 1305, en el recuadro correspondiente a uno de los miembros del Jurado, no se corresponde con las firmas insertas en el acta original atribuidas a dicha persona. Dicha signatura fue realizada por el mismo puño escritor que firmó por otro de los miembros del Jurado.

III. HALLAZGO 3: LA DEFICIENTE CADENA DE CUSTODIA NO GARANTIZA QUE EL MATERIAL ELECTORAL NO HAYA SIDO MANIPULADO Y/O REEMPLAZADO

Para el análisis del plan de custodia integral del material electoral se contó con 18 expertos de 13 nacionalidades, que fueron desplegados en los departamentos de Beni, Cochabamba, Pando, Tarija y La Paz. Además, un equipo especializado se dedicó a analizar el proceso del Voto en el Exterior que se llevó a cabo para estas elecciones.

Pese a los esfuerzos de la OEA, el equipo de auditores no logró desplegarse a los departamentos de Chuquisaca, Oruro, Potosí y Santa Cruz por problemas de acceso a las vías que llevan a estos destinos, condiciones de seguridad en el departamento y/o los Tribunales Electorales Departamentales, así como por situaciones de conflicto entre la oposición y las fuerzas policiales.

La metodología utilizada para el levantamiento de datos y posterior análisis de la custodia del material electoral (actas, papeletas, registro de electores) al que el equipo de auditores tuvo acceso fue la siguiente:

- Entrevistas realizadas a los responsables de áreas involucradas de los TEDs para obtener información sobre la logística del proceso electoral, relacionado con la elaboración, integración, despacho, despliegue, repliegue del material electoral.

- Entrevistas con miembros de la Fuerza Pública involucrada en el Plan de Custodia del Material Electoral.

- Visitas presenciales para revisión de las bodegas o lugares donde permanece el material electoral.

- Revisión y cotejo de material sensible utilizado durante el día electoral (acta original, lista índice de habilitados y hoja de trabajo).
- Revisión de documentación entregada por el Órgano Electoral Plurinacional y los Tribunales Electorales Departamentales.
- Revisión de información de otras entidades relacionadas al proceso de la Cadena de Custodia.
- Revisión de las denuncias interpuestas ante los miembros de la auditoría de la OEA.

Material Electoral

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) aprobó el Reglamento de Material Electoral mediante Resolución TSE-RSP-ADM-No 0229/2019, en el cual se define que la oficina responsable de la programación, diseño, requerimiento y producción del material electoral es la Dirección Nacional de Procesos Electorales[21].

Este reglamento, además, indica que la Dirección Nacional de Procesos Electorales determinará y propondrá a la Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral el diseño y contenido del Acta Electoral, entre otros documentos oficiales de la elección. El material electoral (actas y papeletas) fue impreso por empresas privadas según información entregada[22] por el organismo electoral.

De acuerdo al Informe DNTIC-INT Nº 0318/2019[23], las maletas electorales contenían 46 materiales entre ellos el ánfora, cartel identificador de la mesa, bolígrafos, Acta de Escrutinio y Cómputo, Certificados de Sufragio, Listado Índice de Habilitados y Listado Índice de Inhabilitados, Recibo Entrega de Material a Jurados, Sobre A, B y C; Papeletas de Sufragio, entre otros. Las especificaciones técnicas y medidas de seguridad de los documentos electorales se describen en el *Documento de Especificaciones Técnicas del Material Electoral* que fue compartido con el equipo auditor por el Órgano Electoral Plurinacional.

Este reglamento define como **material fungible**[24] (no sensible) a las papeletas de sufragio, sobres de seguridad, certificados de sufragio, certificados de impedimento de sufragio no utilizado, guías, hojas informativas, rotafolios y afiches, entre otros. Éstos deben ser inutilizados, destruidos y, cuando corresponda, reciclados. Por otro lado, el material **no fungible** (sensible) es el material que permite verificar los ciudadanos que emitieron legítimamente el sufragio y que debe ser organizado, preservado y custodiado en los Tribunales Electorales Departamentales (TEDs). El material no fungible está conformado por la lista de personas habilitadas para votar (lista índice) y el acta de escrutinio y cómputo.

Material Fungible (No sensible)	Material No Fungible (Sensible)
– Papeletas de sufragio – Sobres de seguridawd – Certificados de sufragio – Certificados de impedimento de sufragio no utilizados – Guías – Hojas informativas – Rotafolios – Afiches	– Listas electorales (o listas índice) – Acta Electoral de Escrutinio y – Cómputo

De acuerdo a la Ley del Régimen Electoral (026), el **acta electoral**, "es el documento oficial único en el que el Jurado Electoral asienta la información de apertura de la mesa de sufragio, la composición del jurado, listado de delegados de organizaciones políticas, el escrutinio y cómputo de votos, las observaciones, recursos y el cierre de mesa de sufragio". La ley también determina que "los nombres de los miembros del Jurado Electoral y de los delegados de organizaciones políticas deben acompañarse, obligatoriamente, por sus respectivas firmas y huellas dactilares" [25].

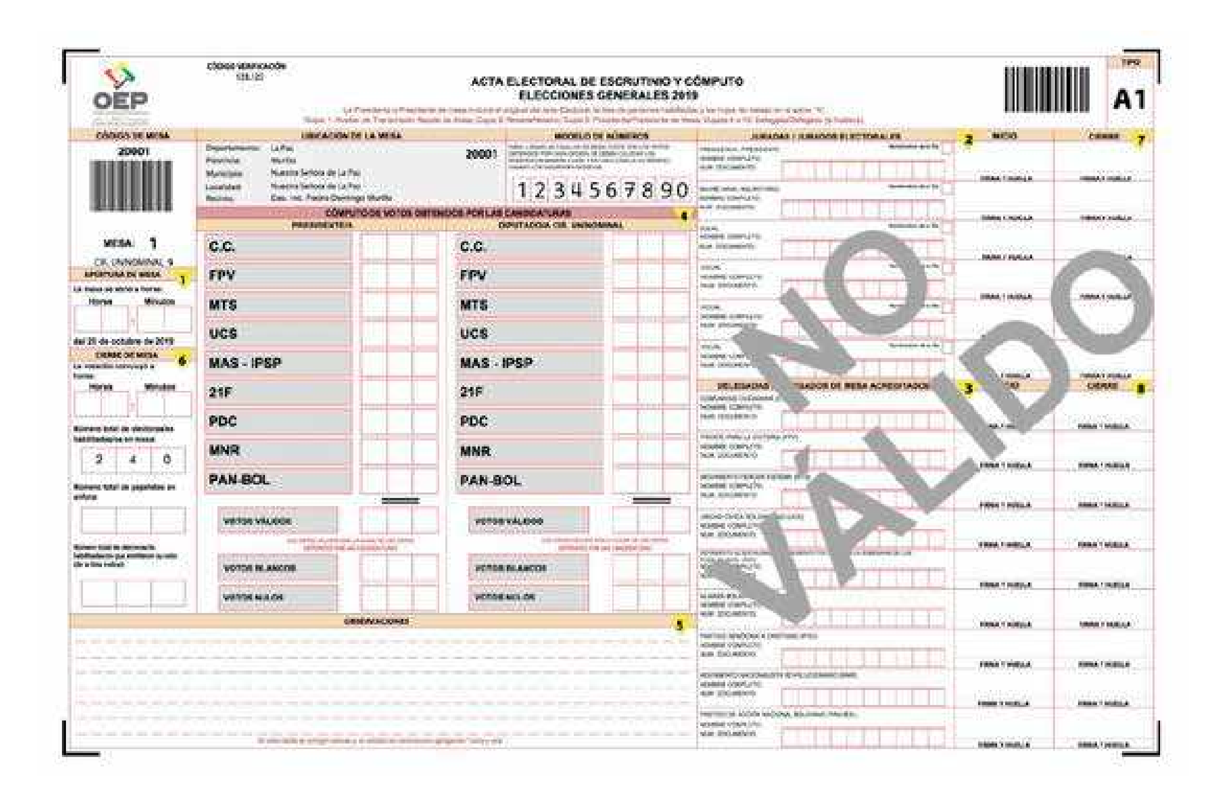
En las actas electorales se registran los votos válidos, blancos y nulos, así como la hora de apertura y cierre y el número total de electores habilitados en mesa, de papeletas en ánfora y de electores/as que emitieron su voto (de la lista índice).

De acuerdo al Art. 49 (a) del Reglamento para las Elecciones Generales 2019[26], durante el escrutinio, los Jurados Electorales deben constatar que el número de sufragios en el ánfora coincida con el número de ciudadanos que emitieron el voto según la lista de votantes, y que "en caso de haber más papeletas que electoras y electores que ejercieron su derecho al voto, se extraerá al azar el número

21 Informe del OEP DNTIC- INT Nº 0318/2019, pág. 3 y 4, Tabla 1.
22 Contrato TSE-DNJ-SG-EG No 009/2019.
23 Informe del OEP DNTIC- INT Nº 0318/2019, pág. 2, Figura 1.1
24 Reglamento de Material Electoral, Art 12.
25 Ley No 026 del Régimen Electoral, Art. 140 (Acta Electoral).
26 Aprobado mediante resolución TSE-RSP-ADM-Nº 0230/2019 el 24 de mayo de 2019.

de papeletas excedentes, y se las anulará con la palabra "anulada" y la firma de la o el Presidente". Una vez concluido este cotejo, se procede al conteo de votos.

La Ley del Régimen Electoral determina que "los resultados de las mesas de sufragio consignados en las actas de escrutinio y cómputo son definitivos e irrevisables"[27] y se constituyen en registros oficiales por un lapso de 5 años desde la elección. Es decir, las actas son consideradas material sensible puesto que en Bolivia no existe la posibilidad de recuento de votos y son las actas las que dan fe del resultado en cada mesa de sufragio.


OEP
ACTA ELECTORAL DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO
ELECCIONES GENERALES 2019
A1
CÓDIGO DE MESA 20001
UBICACIÓN DE LA MESA
MODELO DE NÚMEROS 1 2 3 4 5 6 7 8 9 0
JURADAS / JURADOS ELECTORALES
COMPUTO DE VOTOS OBTENIDOS POR LAS CANDIDATURAS
PRESIDENTE/A | DIPUTADO/A CIR. UNINOMINAL
C.C.
FPV
MTS
UCS
MAS - IPSP
21F
PDC
MNR
PAN-BOL
VOTOS VÁLIDOS
VOTOS BLANCOS
VOTOS NULOS
OBSERVACIONES
MESA 1
2 4 0
NO VÁLIDO

Acta Electoral de Escrutinio y Cómputo (Capacitación)

Las listas de electores son clasificadas como material sensible dado que cuentan con información crítica para constatar los datos registrados en las actas electorales. A pesar de lo anterior, en cuatro departamentos se reportó la pérdida total de este documento. Es decir, 13.176 actas no pueden ser constatadas con la lista de electores porque este último documento ha sido incendiado. Al no proceder el recuento de votos, resulta imposible tener certeza del número de sufragios emitidos en estas más de 13 mil mesas. Adicionalmente, es importante mencionar que en muchos casos en los que el material no se había incinerado, las listas de electores tampoco pudieron ubicarse, bajo el argumento de que fueron traspapeladas con el material no sensible.

Impresión e inventario del material electoral

Los auditores solicitaron al TSE los contratos relacionados al servicio de impresión de papeletas y actas electorales. Lo anterior con el objetivo de evidenciar el inventario del material electoral existente para este proceso electoral.

En respuesta a esta solicitud, el TSE proporcionó a los auditores la siguiente documentación[28]:

1) Contrato TSE-DNJ-SG-EG Nº 007/2019 suscrito con la empresa Impresión Digital Personalizada S.R.L. para la impresión de 33.305 Actas de Escrutinio y Cómputo (Voto Nacional) para las Elecciones Generales 2019.

27 Art 173.
28 Anexo 4 - Documentos relacionados a la impresión de papeletas y actas electorales (https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/).

2) Propuesta Técnica de la Empresa Impresión Digital respecto al Proceso de Contratación TSE/ANPE/POE/EG - Nº 20/2019.

3) Documento DNA/SBS/CONT. Nº 308/2019 en el que se notifica al Fiscal de Servicio del TSE sobre su designación para fiscalizar el Proceso "Servicio de Impresión de Actas de Escrutinio y Cómputo (Voto Nacional) para las Elecciones Generales 2019".

4) Documento MCR/RPA/POE-EG Nº 817/2019 en el que se notifica a tres funcionarios del TSE sobre su designación para integrar la Comisión de Recepción del proceso "Servicio de Impresión de Actas de Escrutinio y Cómputo (Voto Nacional) para las Elecciones Generales 2019".

5) Contrato TSE-DNJ-SG-EG Nº 01/009/2019 suscrito con la Empresa Artes Gráficas Sagitario SRL para el "Servicio de Impresión de Papeletas de Sufragio para las Elecciones Generales 2019", en el cual se detalla la impresión de 341.100 papeletas de sufragio para el Voto en el Exterior y 7.209.611 papeletas de sufragio para el Voto Nacional.

6) Memorándums RPC Nº 014/2019; RPC Nº 015/2019; RPC Nº 016/2019; RPC Nº 017/2019; RPC Nº 018/2019 en que se informa a funcionarios del TSE sobre su designación para integrar la Comisión de Recepción del proceso de contratación: "Servicio de Impresión de Papeletas de Sufragio para las Elecciones Generales 2019".

7) Documento DNA/SBS/CONT. Nº 302/2019 en el que se notifica a tres Fiscales de Servicio del Tribunal Supremo Electoral sobre su designación como Fiscales de Servicio de la Seguridad del Proceso "Servicio de Impresión de Papeletas de Sufragio para las Elecciones Generales 2019".

8) Documento DNA/SBS/CONT. Nº 303/2019 en el que se notifica a tres Fiscales de Servicio del Tribunal Supremo Electoral sobre su designación como Fiscales de Servicio del Proceso de Producción para el "Servicio de Impresión de Papeletas de Sufragio para las Elecciones Generales 2019".

9) Documento DNA/SBS/CONT. Nº 304/2019 en el que se notifica a la Empresa Artes Gráficas Sagitario S.R.L. la lista de funcionarios designados como fiscales de servicio.

De la revisión del contrato de impresión de Actas de Escrutinio y Cómputo:

– El TSE NO proporcionó al equipo auditor el Acta de entrega o remisión que detalla la Propuesta Técnica de la Empresa (cláusula 3.8).

– En la Propuesta Técnica (cláusula 5) se detalla que la empresa procederá a la reimpresión [de actas] solicitadas por el Comité de Revisión. Se desconoce las personas que estuvieron designadas para esta función.

– El TSE determinó en la licitación que el material defectuoso, dañado o sobrante[29] "deberá ser entregado al Fiscal de Servicio para su respectiva destrucción. La empresa adjudicada deberá disponer de una picadora de papel o guillotina o similar para este cometido"[30]. El material sobrante está definido en el documento como "material producido en exceso y en buen estado".

– El TSE NO proporcionó al equipo auditor el "Acta de Destrucción o Devolución" que corresponde a la destrucción del material defectuoso, dañado o sobrante.

En el contrato de impresión de papeletas también se evidenció una cláusula que determina que "todo material sobrante, es decir papeletas producidas en exceso y en buen estado (dobladas), serán entregadas al Fiscal o Fiscales de Servicio correctamente empaquetadas y con el rótulo PAPELETAS EXCEDENTES, haciendo notar la cantidad para cada tipo de papeleta".

Ante la facultad otorgada a un "Comité de Revisión" de autorizar la reimpresión de actas, es importante que las empresas contratadas hagan de conocimiento público el número de actas entregadas al TSE, así como de las respectiva Acta de Entrega (o Remisión) y Acta de Destrucción o Devolución.

El TSE NO proporcionó al equipo auditor el contrato o ninguna documentación que detalle la cantidad de Actas de Escrutinio y Cómputo que fueron impresas para el Voto en el Exterior.

Al respecto, auditores que estuvieron presentes en el TSE para verificaciones de actas del voto en el exterior constataron la existencia de dos actas originales sin llenar (1084 y 1094), que parecieran descartadas por contener un error en la impresión del número de mesa del recinto de votación respectivo. De acuerdo a la explicación recibida de los códigos hexadecimales que

29 Se considera material defectuoso a "las hojas (original o copias) que no cumplan con las características técnicas requeridas en el contrato, variaciones en el color o en la calidad de impresión, en las dimensiones, hojas dobladas, entre otros.

30 Sección "Embalaje, y Forma de Entrega, detallado bajo las Características Generales de los Servicios" de la Propuesta Técnica.

contiene cada acta, habrían sido impresas con anterioridad a las finalmente utilizadas. El equipo auditor no tuvo posibilidad de consultar ni requerir mayor información sobre este tema. Sin perjuicio de ello, considera anómalo que material original que parecería descartado por errores o defectos no haya sido debidamente destruido o inutilizado.

Dado que tanto el contrato de impresión de papeletas como de Actas (Nacional) estipulan que todo material defectuoso, dañado o sobrante debe ser entregado a los Fiscales del TSE, es importante que el órgano electoral pueda brindar mayor información sobre los casos en que se debió descartar material, los motivos y qué ocurrió con ellos, ya que la existencia de estas dos actas permiten dudar de que efectivamente se haya destruido todo material excedente o defectuoso.



Actas Originales (defectuosas) sin llenar que encontraron los auditores





Hallazgo sobre el inventario

El hecho de haber constatado dos actas originales (defectuosas) del voto en el exterior en dependencias del TSE es anómalo y es un indicio de que no se cumplieron los procedimientos de destrucción de material defectuoso y/o excedente (en buen estado).

Procedimientos para la entrega y manejo del material electoral

Territorio Nacional

Para las elecciones generales del 20 de octubre, 6.974.363 ciudadanos fueron habilitados para votar en 5.132 recintos electorales distribuidos en los 9 departamentos de Bolivia. Para el programa de voto en el exterior, 341.001 ciudadanos fueron habilitados para votar en 165 recintos electorales distribuidos en 33 países. Para la ejecución del proceso electoral, se nombraron 33.027 notarios[31] a nivel nacional e internacional, así como 207.322 jurados electorales que se eligieron de forma aleatoria[32] para conformar las mesas de sufragio.

El Reglamento de Material Electoral mencionado anteriormente establece que la distribución, entrega, devolución y disposición de material electoral dentro de cada departamento es responsabilidad de los Tribunales Electorales Departamentales (TED). Más específicamente, es atribución de los notarios electorales la entrega personal y oportuna a la Presidenta o el Presidente de cada Mesa de Sufragio del material electoral recibido por parte del TED[33].

En lo que respecta a los pasos de la Cadena de Custodia, estos se establecen en el Plan de Elecciones 2019 según se describe a continuación:

a. TED entrega las maletas electorales completas a los notarios de cada zona previamente establecida (días previos a los comicios).

b. El día de las elecciones entre las 4:00 a.m. y las 6:30 a.m., las y los notarios deben entregar las maletas a los jurados electorales de cada mesa en los centros de votación.

c. El o la presidente de la mesa debe organizar los materiales junto con los otros miembros y dar inicio a las elecciones en los horarios establecidos.

d. Luego de cumplir con las 8 horas hábiles para que los ciudadanos emitan su voto, la o el presidente de la mesa debe dar por cerrada la mesa e iniciar el escrutinio de la misma. En ella podrán estar presentes los delegados autorizados de los partidos.

e. Finalizado el escrutinio y conteo de votos, los jurados deben colocar los materiales en los sobres[34] (A, B y C) correspondientes de forma organizada.

- **<u>Sobre A</u>**: Acta Electoral, Listas electorales de habilitados e inhabilitados de la mesa (o listas índice) y las hojas de trabajo. Si fuera el caso, también incluye el acta de designación de nuevas o nuevos jurados.
- **<u>Sobre B:</u>** papeletas de sufragio utilizadas.
- **<u>Sobre C:</u>** papeletas electorales y certificados de sufragio no utilizados debidamente anulados, útiles electorales y demás materiales.

f. A continuación, “la Presidenta o presidente del Jurado entregará, contra recibo, una copia del Acta Electoral junto a los tres sobres de seguridad, a la Notaria o Notario Electoral de su recinto”[35]. La o el notario electoral debe recoger todas las maletas que tiene a su cargo y dirigirse, con acompañamiento de la policía, hacia el TED para el cómputo oficial de cada departamento.

g. La Ley 026 del Régimen Electoral establece que la entrega de los sobres en el TED “se hará constar en un acta de recibo, según modelo definido por el Tribunal Supremo Electoral”[36].

En el momento en que llegan los sobres A, B y C a los Tribunales Electorales Departamentales se inicia el proceso de Cómputo Departamental. En esta etapa, se deben cumplir los siguientes pasos:

a. La Sala Plena debe contar con mínimo tres de sus miembros e iniciar una sesión extraordinaria de Sala Plena Permanente.

31 Las y los notarios dan apoyo operativo y logístico. Antes de la jornada electoral, son responsables de notificar a las y los jurados electorales con los memorandos de designación, garantizar su participación en las capacitaciones y supervisar la organización de las mesas de sufragio. Durante la jornada, brindan información a la ciudadanía, atienden consultas y reclamos y resuelven las controversias que las y los jurados no logren solucionar. Asimismo, se encargan de entregar la maleta electoral a las y los jurados electorales el día de la votación y recogerla; así como de recoger los sobres de seguridad con las actas electorales que llevarán hasta los Tribunales Electorales para el cómputo oficial.

32 Documento Informativo de la MOE-OEA Bolivia, pág. 12 y 15. Información Digital entregada por el Organismo Electoral Plurinacional para el Análisis de Integridad Electoral.

33 Art. 69 de la Ley No 018.

34 Ley No 26 del Régimen Electoral, Art. 142 (Sobres de Seguridad).

35 Ley Nº 026 del Régimen Electoral. Art. 172.

36 Art. 174.

b. El Jefe de la Sección de Tecnologías del TED deberá colocar en cero el Sistema de Cómputo Departamental, suscribiendo así el acta pertinente.

c. Los miembros de la Sala Plena deben iniciar la apertura de cada uno de los sobres A, donde se contiene el acta original con los datos que serán ingresados al cómputo. En ese momento y en presencia de los delegados de los partidos deberán aprobar el acta y continuar con la siguiente. En caso de que algún miembro de la Sala no esté de acuerdo, deberán atender las apelaciones y observaciones, siempre tomando nota sobre la decisión final.

d. Al finalizar el cómputo oficial, deberán imprimir un documento oficial llamado Acta de Cómputo Departamental de las Elecciones Generales 2019 y deberá ser firmada por todos los miembros de la Sala Plena presentes y los representantes de partidos políticos, entre otros miembros presentes.

El procedimiento que se detalló debió replicarse en cada uno de los nueve Tribunales Electorales Departamentales para el cómputo de todas las actas electorales a nivel nacional. Para las actas del exterior el procedimiento fue diferente, como se refleja a continuación.

Actas del Exterior

En cumplimiento a lo establecido en la Legislación Nacional Boliviana[37], el voto en el exterior se realizó únicamente para la elección en los cargos de Presidente y Vicepresidente. En el exterior, el sufragio fue emitido en 33 países, donde se habilitaron 341.001 ciudadanos, distribuidos en 165 recintos electorales.

El proceso de traslado del material electoral a cada uno de los países donde se llevó a cabo la elección se inició con el acopio del material en la sede del Tribunal Supremo Electoral (TSE) ubicada en San Jorge. Una vez que todos estos insumos producidos por las empresas contratadas estaban en dicha sede, se inició el traslado a las oficinas de la empresa de mensajería contratada para el proceso electoral. En este lugar es donde se empacaron las maletas con el precinto de seguridad correspondiente de la Cancillería de Bolivia[38]. Luego de ello y mediante valija diplomática se realizó el envío del material electoral a cada país.

El proceso de envío de las maletas a los sitios electorales se cumplió casi en su totalidad, con excepción del Municipio de Biedma en Argentina donde el material llegó solo dos días antes del inicio del proceso, es decir, cinco días más tarde del plazo previsto.

37 Artículo 199 de la Ley del Régimen Electoral de Bolivia. Ley N° 026.
38 Instructivo Presidencia TSE - Comisión Voto Exterior N° 007/2019.

El Tribunal Supremo Electoral contrató (a través de los consulados de cada país en donde se llevó a cabo la votación) personal para cumplir el rol de notarios electorales en el exterior. Posterior al escrutinio y conteo de votos, las y los notarios enviaron fotografías de las 1.507 actas de escrutinio y cómputo. Los auditores comprobaron que estas fotografías (la misma imagen) fueron utilizadas tanto para la Transmisión de Resultados Preliminares (TREP) como para el cómputo oficial de las 1.507 actas del voto en el exterior.

Una vez culminado el proceso electoral, se inició el traslado internacional del material hacia el TSE de Bolivia, a través de la contratación de una empresa privada de mensajería. Es importante destacar que pese a haberse solicitado la información específica sobre las condiciones del contrato con esta entidad, a la fecha no se ha recibido la documentación requerida por parte del TSE. Hasta el sábado 9 de noviembre el equipo auditor constató la llegada de 1.142 actas de un total de 1.507 guías de despacho que se ubican en esta localidad del TSE.[39]

Hallazgos sobre el manejo del material electoral

En la sede del Tribunal Supremo Electoral se constató la existencia de paquetes provenientes del exterior sin abrir durante varios días. Se observó, además, que la recepción de los paquetes no siguió un orden establecido, ni por región ni por país, lo cual dificultó su sistematización y trazabilidad. Asimismo, se pudo constatar que el proceso de verificación del material procedente del exterior no se realizó con agilidad debido a que se depende de los insumos que debe brindar el Tribunal Supremo Electoral. Los espacios para la realización de este trabajo no eran los más adecuados y el personal realizando esta tarea era muy reducido.

Se evidenció que el Tribunal Supremo Electoral no mantiene un protocolo o procedimiento del repliegue del material electoral del exterior. El traslado del material electoral está condicionado en primer lugar al tiempo que le tome a los diferentes notarios llevar a cabo el embalaje para su transporte, al nivel de coordinación que exista entre dichos notarios y el consulado de Bolivia en cada país y al tiempo de envío estimado por la empresa de mensajería para el transporte de todos los materiales a la sede del Tribunal Supremo Electoral en La Paz.

El Órgano Electoral Plurinacional no tiene documentación que respalde que se cumplió con lo establecido en la Ley 026 del Régimen Electoral en sus artículos 172 y 174. Los auditores no constataron la existencia de actas de

39 Versión Testimonial del responsable interino de la Dirección Nacional de Procesos Electorales.

recibo o contra-recibos que permitan dar una trazabilidad al material electoral sensible.

Tribunal Supremo Electoral de Bolivia

A pesar de que esta documentación está claramente establecida en la ley, los auditores fueron informados que las y los Presidentes de las Juntas Electorales no tenían la obligación de firmar constancias de recibido y que, en el caso de firmarlas, esta documentación sería considerada como material no sensible, por lo que resultaría muy difícil obtener copia del documento y sugirieron a los auditores referirse a los datos proporcionados por el Sistema de Monitoreo, el cual se desarrolla en el apartado a continuación.

Sistema de monitoreo y seguimiento al proceso electoral

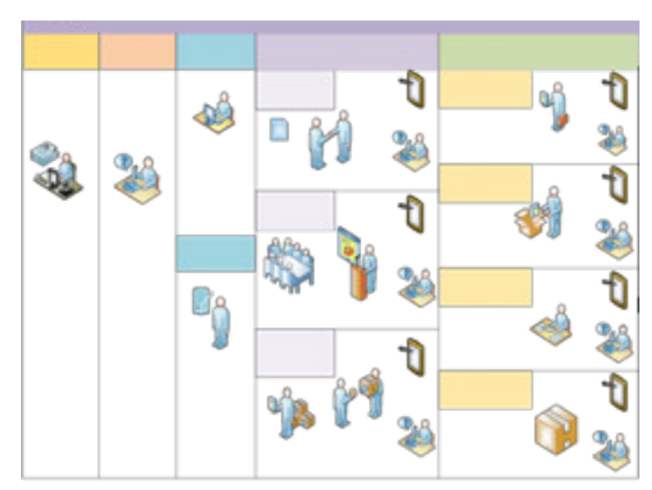
El Reglamento de material electoral establece en su Art. 34 (I) que "[l]a Dirección Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación, en coordinación con la Dirección Nacional de Procesos Electorales, implementará un sistema para realizar el monitoreo y seguimiento a las instancias de la maleta y bolsa del recinto, como ser: elaboración, custodia, distribución y la entrega correspondiente". Asimismo, indica que "es obligación del personal responsable de las instancias de la maleta y bolsa de recinto asegurar el registro en el sistema de cada una de las etapas: elaboración, custodia, distribución y la entrega correspondiente". Finalmente determina que los notarios tienen la obligación de reportar la entrega de la maleta y bolsa de recinto a los jurados electorales.

El OEP desarrolló el Sistema de Monitoreo y Seguimiento al Proceso Electoral. En lo que corresponde a la maleta y bolsa electoral, la información disponible en este portal se limita a reflejar que el 100% de maletas y bolsas han sido producidas. No se cuenta con información respecto de las fechas de producción o personal responsable de la elaboración de las mismas.



Como parte de este sistema, se implementó una herramienta informática instalada en dispositivos móviles, mediante la cual se brindaba información en tiempo real acerca del avance de cada una de las actividades de los notarios electorales.[40]

El cuadro que se presenta a continuación detalla los siete reportes que debían remitir las y los notarios al OEP: 1) Notificación de Jurados; 2) Capacitación de Jurados; 3) Recepción de Maletas Electorales; 4) Entrega de Maleta a Jurados Electorales; 5) Apertura de Mesas de Sufragio; 6) Estipendio a Jurados Electorales y 7) Cierre de Votación de Mesa de Sufragio.



Fuente: Dirección Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación del TSE.

40 Manual de usuario departamental aplicación web sistemas de monitoreo y seguimiento a procesos electorales.

Además, el equipo auditor recibió el informe Nro. DNTIC- INT Nº 0319 /2019, en el cual se detalla el horario de entrega de las maletas electorales de acuerdo con la información ingresada por los notarios al sistema de monitoreo.

Entrega y Recepción de Maletas Electorales según Sistema de Monitoreo

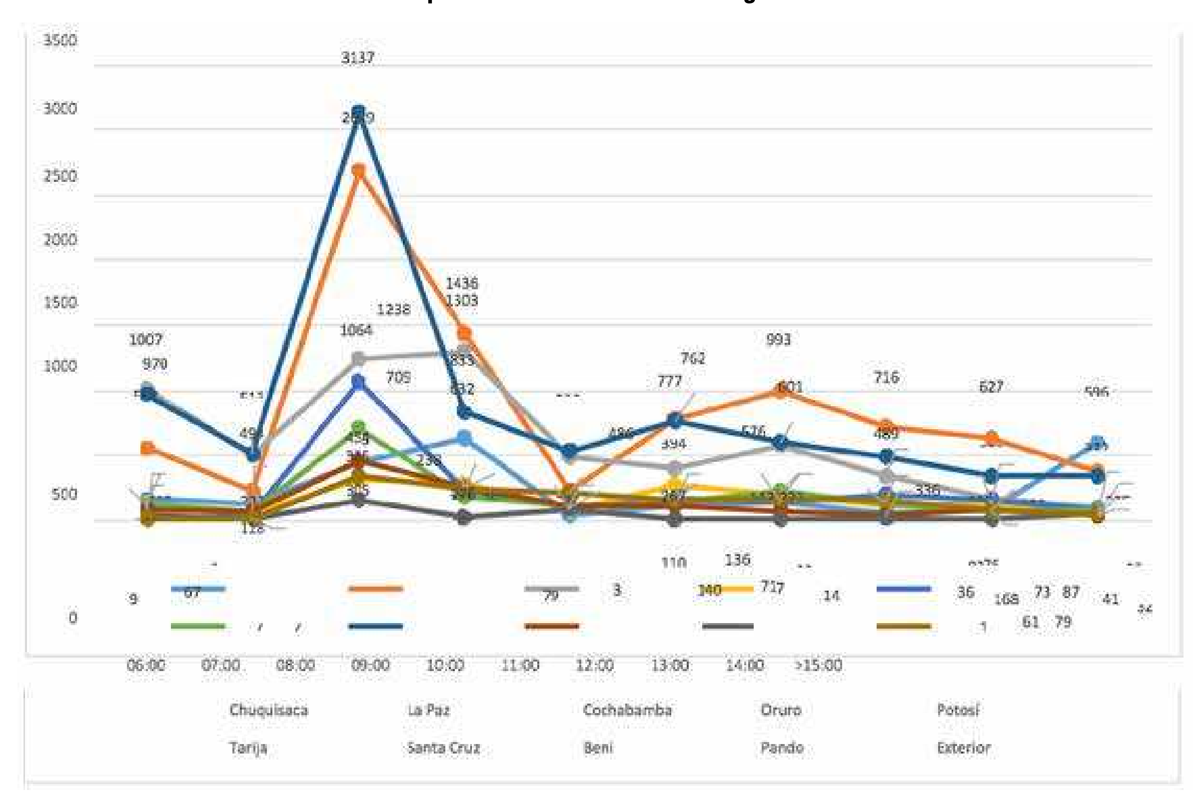
Departamento	Número de Maletas Electorales	Inicio Entrega de Maletas (Notarios a Presidentes de Mesa)	Fin Entrega de Maletas (Presidentes de Mesa a Notarios)	Total Maletas
Chuquisaca	1828	06:21:07	23:19:23	1828
La Paz	8988	06:20:35	23:38:32	8988
Cochabamba	6134	06:20:25	23:36:28	6134
Oruro	1646	06:20:29	22:37:28	1646
Potosí	2338	06:20:26	22:24:24	2338
Tarija	1802	06:20:27	22:52:15	1802
Santa Cruz	8621	06:20:25	23:58:41	8621
Beni	1302	06:20:33	20:48:31	1302
Pando	389	06:22:00	21:27:04	389
Exterior	1507	04:28:05	23:17:13	1507

Fuente: Nro. DNTIC - INT Nº 0319 /2019.

En la tabla se muestra el horario de entrega de maletas a los presidentes de mesa (jurados electorales) de acuerdo con el sistema de monitoreo electoral, antes del inicio de la jornada de votación y la devolución de la misma al finalizar el conteo de votos. Esta base de datos era alimentada por los notarios electorales a través de una aplicación instalada en dispositivos móviles.

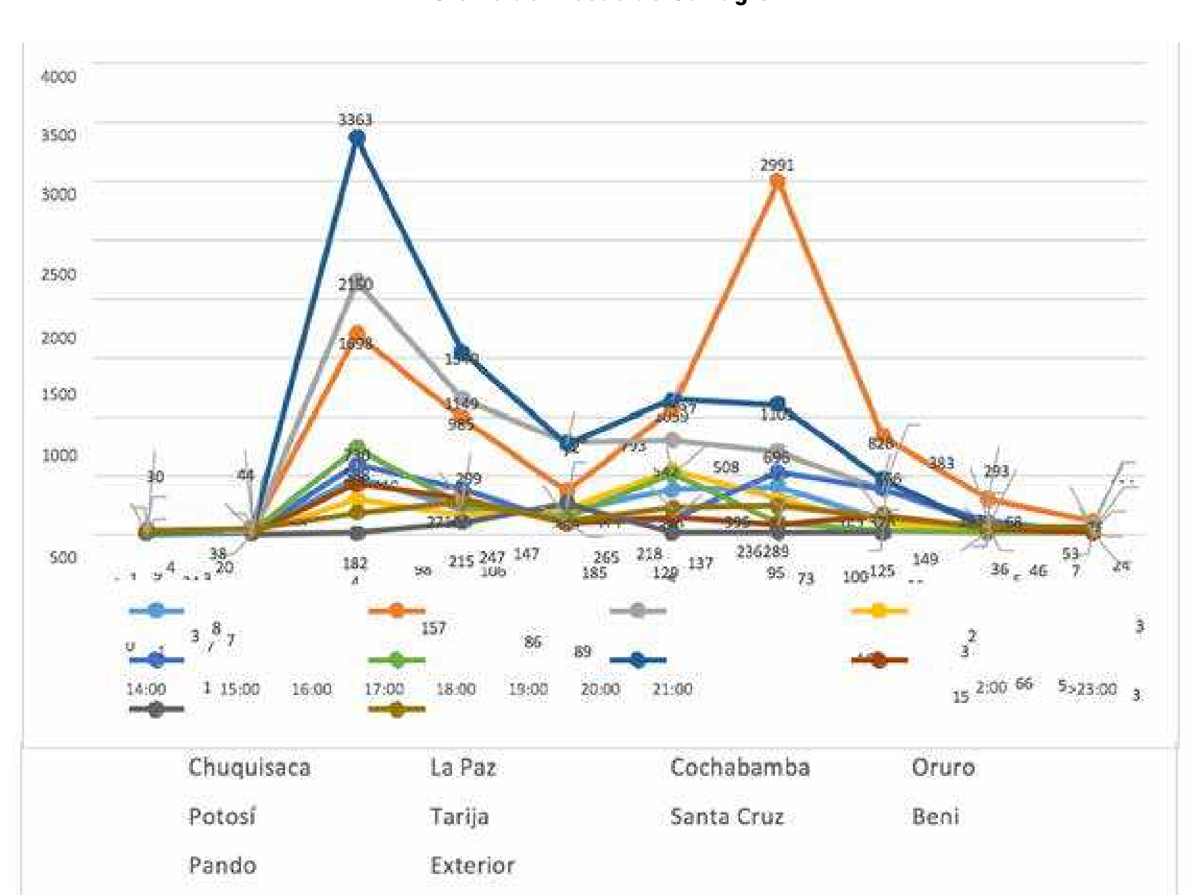
Las figuras 1 y 2, muestran el horario de apertura y cierre de mesas de sufragio, según los reportes que ingresaban de manera manual las y los notarios electorales, de acuerdo a lo reflejado en el Informe DNTIC- INT Nº 0319 /2019.

Apertura de Mesas de Sufragio



Fuente: Nro. DNTIC - INT Nº 0319 /2019.

Cierre de Mesas de Sufragio



Fuente: Nro. DNTIC- INT Nº 0319 /2019.

Hallazgos sobre el sistema de monitoreo

a) *Elaboración, custodia y distribución:*

– Los reportes que corresponden a la producción de maletas electorales y bolsas de recintos no presentan información detallada sobre el personal a cargo de estas tareas ni el momento en que fueron armados o el lugar en el que se resguardaban.

– Si bien el sistema de monitoreo indica que la entrega de maletas electorales a los jurados inició el 20 de octubre a las 4:28 am y que la última maleta fue devuelta a los notarios a las 23:58 hs, no fue posible comprobar esta información, puesto que no existe documentación física que evidencie los hechos. Los auditores fueron informados de que esta información no se registra ni se almacena.

b) *Día de la elección*

La información remitida por las y los notarios el día de la elección a través del sistema de monitoreo no resulta fiable. Lo anterior se basa en dos motivos principales:

– La información de apertura y cierre de mesas no necesariamente refleja lo sucedido en la realidad. De acuerdo a este reporte un total de 10.500 mesas (más del 30% del total) de sufragio abrieron entre las 11:00 y las 15:00 hs, cuando el Reglamento para las Elecciones Generales 2019 establece que las mesas de sufragio no pueden instalarse posterior a las 10:00 am (salvo casos excepcionales). Esto permite inferir que los datos del sistema de monitoreo reflejan el momento en que los notarios enviaban su reporte de apertura de mesa, mas no la hora en que las mesas empezaron a funcionar.

– Ni sistema de monitoreo ni el informe DNTIC-INT Nº 0319 respecto a esta aplicación proporcionan documentación física o datos de respaldo para avalar la información reportada por las y los notarios.

c) *Fase postelectoral*

El reporte #7 del sistema de monitoreo solamente estipula el cierre de la mesa de sufragio, y no la recepción de los sobres de seguridad por parte de las y los notarios.

Conclusión

El sistema de monitoreo no es una herramienta que pueda otorgar certeza respecto a la custodia del material electoral sensible antes, durante ni después de los comicios.

Medidas de resguardo del material electoral

El Tribunal Supremo Electoral suscribió un Convenio de Cooperación Interinstitucional con la Policía Boliviana y las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad del material electoral durante su traslado. Según el convenio, estas instituciones tenían la obligación de custodiar el traslado de sobres de seguridad que llevaban los notarios electorales hacia los Tribunales Electorales Departamentales (TEDs).

A su vez, el OEP también contó con un plan para el Transporte y Entrega de Sobres de Seguridad.[41] Sin embargo, se evidenció que este último no hace mención a la participación de las fuerzas de seguridad dentro del proceso de custodia de los sobres de seguridad. Una revisión de ambos protocolos (Convenio de Cooperación Interinstitucional y el Procedimiento para el Transporte y Entrega de Sobres de Seguridad) da cuenta de que estos se contradicen en las indicaciones que, según las mismas, deben ejecutarse en todos los departamentos.

A pesar de la existencia de un convenio de cooperación entre la autoridad electoral con las fuerzas de seguridad, en reuniones mantenidas con representantes de la Dirección General de Procesos Electorales así como la Dirección Nacional del Servicio de Registro Cívico (SERECI), se manifestó a los auditores que la presencia de las fuerzas de seguridad para el traslado del material electoral sensible desde los recintos electorales hasta la sede de los TEDs no era obligatoria, puesto que, según los entrevistados "no existe una normativa para ello".

Los entrevistados del TSE manifestaron que dado que no hay obligación para ello, el traslado de los materiales electorales no contó con custodia de las fuerzas de seguridad en todos los departamentos. La colaboración y coordinación estatal se encuentra regulada en la Ley 026 del Régimen Electoral (Art. 149), artículo que establece que las Fuerzas Armadas y la Policía Boliviana deberán garantizar la seguridad en todas las actividades en las que sean requeridas.

En los planes operativos electorales establecidos por el TSE[42] y TEDs[43] de cada departamento se describen todos los procedimientos del traslado del material electoral. La Unidad de Logística de cada departamento planteó su propia organización y planilla de ejecución para la organización, distribución y acompañamiento de las rutas con los materiales electorales.

En los Departamentos de Chuquisaca y Oruro, se elaboraron proyectos de rutas electorales y organización del desplazamiento en las zonas tanto urbanas como rurales. Sin embargo, no se obtuvo documentación que respalde las formalidades de la recepción y entrega de la documentación, ni de los protocolos de seguridad implementados en las rutas, ni información sobre los sitios de acopio de los materiales. La información recabada por los auditores se limita a planillas de asignación de pagos, itinerario y kilometraje recorrido.

En los Departamentos de Beni, Potosí, Tarija y Santa Cruz, no se obtuvo ningún registro de qué tipo de situaciones ocurrieron el día de las elecciones durante la distribución, acompañamiento y recojo del material sensible. No se obtuvo actas con firmas del personal que brindó el acompañamiento y tampoco se conoce el tiempo, horas y días del apoyo que se brindó para la custodia del material. Los auditores constataron que no existe documentación que compruebe con precisión la cantidad de efectivos de la Policía Boliviana y las Fuerzas Armadas que acompañaron las diferentes partes del Proceso Electoral.

Según se indicó[44] al equipo de auditores, cada Tribunal Electoral Departamental debía elaborar un Plan Estratégico Institucional, bajo las directrices del Tribunal Supremo Electoral. Este plan estratégico fue solicitado a cada uno de los TEDs. Sin embargo, hasta el día de la presentación de este informe, únicamente el Tribunal Electoral Departamental de La Paz proporcionó documentación en la que se incorporan medidas para garantizar la seguridad del material electoral. En este Plan para las Elecciones Generales 2019[45] de La Paz se describe el operativo policial tanto civil como militar que debía implementarse para los comicios, según se detalla a continuación:

- Resguardar la distribución y traslado de maletas electorales, escoltando a las comisiones hacia los recintos electorales de las ciudades de La Paz y El Alto en fechas 18, 19 y 20 de octubre de 2019.

41 Codificado en el documento PRO-JOR-TES-04.
42 Código: POA-E-DNPE-20-10-2019.
43 Planes Operativos Anuales Electorales - Elecciones Generales 2019 - Departamentos.
44 Reunión con el Director Nacional de Procesos Electorales (interino), el Ing. José de Ugarte en el Tribunal Supremo Electoral en San Jorge el día 5 de noviembre de 2019.
45 Sección 3.2.2 Resguardo Policial para las Elecciones Generales de Bolivia 2019.

- Establecer la cantidad de efectivos policiales para cada recinto electoral, el día 20 de octubre de 2019, para las tareas de resguardo y aplicación del orden para el área Urbana de La Paz - El Alto.

- Coordinar con la comisión de recojo de sobres de seguridad del área Urbana de La Paz - El Alto, y la determinación de tres puntos de concentración en la ciudad de El Alto, la ciudad de La Paz y la Zona Sur.

- Resguardar el recojo de sobres de seguridad, determinando la cantidad necesaria de efectivos policiales para la realización de escolta de sobres de seguridad al centro de cómputo TEDLP.

- Establecer un cordón de seguridad para el día de la jornada de votación en fecha 20 de octubre de 2019, en el área circundante del centro de operaciones para el ingreso de las comisiones de recojo de sobres de seguridad.

- Además, se tendrá presente la escolta de las autoridades del TEDLP mediante asignación de efectivos policiales para su seguridad en la jornada de votación.

- Se realizará la atención mediante la entrega de información digital de recintos, rutas y comisiones del trabajo operativo a la Unidad de Planificación de la Policía para la elaboración del Plan de Seguridad.

En los departamentos de Chuquisaca y Potosí parte del cómputo de las actas electorales fue llevado a cabo en localidades diferentes a las establecidas por las Salas Plenas de cada TED. En el primer caso, se trasladó al municipio de Zudañez (a 1 hora y media de distancia del TED) y en segundo caso, al municipio de Llallagua (a 3 horas de distancia del TED). En ambos casos, se informó a la OEA que la iniciativa fue de los TEDs, bajo el argumento de que en los lugares originales no existían las condiciones para continuar con el proceso. Si bien ante las condiciones presentadas podría justificarse el cambio de recintos, de acuerdo a delegados de partidos, ellos no fueron informados con tiempo sobre estos cambios, por lo que no pudieron presenciar el cómputo oficial luego del cambio de local.

De acuerdo con el Convenio de Cooperación Interinstitucional firmado entre el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y las Fuerzas de Seguridad (Policía Boliviana y Fuerzas Armadas) tenían la obligación de custodiar el traslado de sobres que llevaban los notarios electorales hacia los Tribunales Electorales Departamentales (TEDs). No obstante, los expertos de la OEA evidenciaron que en ninguno de los 5 departamentos existen registros firmados ni constancias que acrediten las acciones relacionadas al traslado del material electoral (Sobre A) tanto durante la jornada electoral como en la etapa poselectoral, incluyendo el material que incluso se trasladó de sede.

Del análisis de los Convenios de Cooperación Interinstitucional firmados se destaca que la cláusula cuarta indica las mismas acciones tanto para la Policía como para las Fuerzas Armadas. Es decir, no existe una división de tareas específicas entre ambas instituciones, situación que pone en riesgo la seguridad de las elecciones.

En reunión mantenida con representantes de la Policía Boliviana[46], se informó a los auditores que no existe documentación que evidencie en cuales departamentos se realizó la custodia del traslado de los sobres de seguridad electoral desde los recintos electorales hasta los TEDs y en cuales no, pues no había una instrucción uniforme a nivel nacional.

Hallazgos sobre las medidas de resguardo y condiciones del material electoral

A pesar de que la Ley 026 del Régimen Electoral establece que la fuerza pública debe cooperar con la autoridad electoral para garantizar la seguridad todo el ciclo electoral, y de la firma de dos convenios de cooperación interinstitucional para este propósito, el equipo de auditores evidenció la escasa o nula coordinación entre los TEDs y la fuerza pública. Ni el OEP ni los TEDs cuentan con documentación alguna que evidencie que el material electoral fue custodiado por la fuerza pública.

Condiciones del material electoral de las Elecciones Generales 2019 en la etapa poselectoral

Los auditores comprobaron el desconocimiento del personal responsable del resguardo de los materiales electorales pues no lograron diferenciar el tipo de protección que se debía dar a los materiales fungibles de los no fungibles. En visitas realizadas a cinco TEDs del país (Pando, Cochabamba, Tarija, Beni y La Paz) se encontraron maletas electorales con papeletas utilizadas en lugares que no corresponden a espacios designados, ubicación sin resguardo o en condiciones precarias. Esto se da por una incorrecta planificación del traslado de material y su posterior organización y resguardo en los tribunales.

46 Reunión con el T. Coronel Xavier Salguero Hurtado, Jefe del departamento Nacional de Operaciones y con el Coronel Claudio Espinoza Luna, Director Nacional de Planeamiento. Reunión realizada el 6 de noviembre en la Comandancia de la Policía Boliviana.



Tribunal Electoral Departamental de Pando

De acuerdo con información suministrada por las autoridades de los TEDs de los 9 departamentos durante una reunión mantenida el 4 de noviembre en La Paz, así como aquella recabada en las visitas de campo, se presenta un inventario que pretende reflejar las condiciones **reportadas** del material electoral en la etapa poselectoral. Los porcentajes son aproximados, y en base a lo reportado de manera **oficial** por las autoridades departamentales.

Departamento	Universo de Actas / Lista de Electores Habilitados	Material No Fungible (Sensible)				Material Fungible (No sensible)
		Actas en buen estado	Actas quemadas o destruidas	Lista de Electores en buen estado	Lista de Electores quemadas o destruidas	
POTOSÍ	2338	75%	25%	0%	100%	100% quemado
COCHABAMBA	6134	99.5%	0.5%	100%	0	100% en buen estado
BENI	1302	100%	0	83.8%	16.2%	*Parcialmente* quemado.
SANTA CRUZ	8621	19% parcial-mente salvado	81%		100%	75% quemado
LA PAZ	8988	100%	0	100%	0	100% en buen estado
PANDO	389	100%	0	0	100%	*Parcialmente* quemado y mojado.
CHUQUISACA	1828	99.9%	0.01%	0	100%	100% quemado
TARIJA	1802	100%	0	100%	0	*Parcialmente* quemado.
ORURO	1646	100%	0	100%	0	100% en buen estado

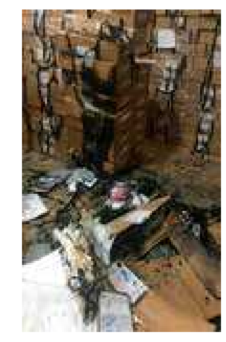
El hecho de que haya existido material sensible (actas y listas electorales) quemados evidencia la falta de resguardo, de previsiones adecuadas y poca coordinación de los TEDs con las fuerzas de seguridad. En adición a lo anterior, se destaca la quema parcial o total de las instalaciones electorales en Chuquisaca, Beni, Pando, Potosí, Santa Cruz, Tarija.



Tribunal Departamental de Beni



Tribunal Departamental de Pando



Tribunal Departamental de Tarija

Hallazgos sobre las medidas de resguardo y condiciones del material electoral

A pesar de que la Ley 026 del Régimen Electoral establece que la fuerza pública debe cooperar con la autoridad electoral para garantizar la seguridad todo el ciclo electoral, se evidencia la falta de coordinación interinstitucional para este propósito. Ninguna de las tres instituciones cuenta con documentación que evidencie que el material electoral fue custodiado por la fuerza pública.

Dado que en Bolivia no existe la posibilidad de recuento de votos, el resguardo de las actas electorales es un aspecto crítico para dar las garantías al proceso electoral. El control de quien maneja las actas y el lugar en que se encuentran en cada momento es fundamental. Ante diversas denuncias sobre una presunta alteración de actas electorales, el equipo de auditores de la OEA no puede dar certeza que el material electoral estuvo debidamente resguardado en todo momento. Sumado a lo anterior, como se explicó previamente, los auditores no pudieron constatar un inventario que determine con precisión el número de actas (nacional y exterior) que fueron impresas y entregadas a la autoridad electoral.

IV. HALLAZGO 4: ACTAS DEL CÓMPUTOS NO SON CONFIABLES; NO OBSTANTE, DEL ANÁLISIS DETALLADOS SE DESTACA QUE ACTAS INGRESADAS EN EL ÚLTIMO 4,4% TIENEN NÚMERO LLAMATIVO DE OBSERVACIONES

Luego de conocer los hallazgos encontrados en los componentes de tecnología electoral; las dudas sobre el universo de actas producido, utilizado y sobrante; la deficiente cadena de custodia; así como la comprobada manipulación, adulteración y falsificación de algunas actas, los auditores no pueden tener certeza sobre la validez absoluta de la data contenida en la totalidad de las actas computadas. Esta incertidumbre de origen genera duda razonable sobre el material utilizado para alimentar el cómputo de votos. Por lo tanto, también genera dudas sobre el resultado de este minucioso ejercicio llevado a cabo por los auditores. A pesar de lo anterior, a continuación, se describe el trabajo que hicieron y sus hallazgos.

El equipo de auditores realizó una revisión cuantitativa de los datos ingresados al sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) y al sistema de Cómputo Oficial. Para este estudio se realizaron, entre otros, los siguientes procesos:

1) Cotejo del 100% de las imágenes de las actas publicadas en la página web del TSE, con los registros del cómputo oficial en la elección presidencial, realizándose una verificación del tipo de imagen (fotografía, escaneo o no visible) y los tipos de observaciones presentes en las actas.
2) Análisis muestral sobre la conformación de las mesas, en cuanto a la cantidad de jurados/as y delegados/as electorales presentes en el momento del conteo de votos en la mesa.

Proceso 1: cotejo del 100% de imágenes de actas electorales

Para el primer análisis, se seleccionaron los siguientes campos para verificar (Figura 4):

- El número de mesa de la imagen (Se observó que correspondiera al de la digitación como dato)
- Votos obtenidos por cada agrupación política, votos válidos, blancos y nulos, para la elección presidencial (Sección 4 Columna Izquierda)
- Presencia y tipo de observaciones registradas en el acta (Sección 5)
- Total de electores que emitieron su voto (en la Sección 6)
- Número de Juradas/Jurados electorales firmantes en el cierre de la votación (Sección 7)
- Número de delegadas/delegados de mesa acreditados por agrupación política en el cierre de la votación (Sección 8)

Los resultados se presentan a nivel general y para subconjuntos mediante cruces con otras variables de interés como:

Según momento en que el acta fue ingresada al sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP)

Se establecieron tres grupos según el momento del ingreso de los resultados de la votación al TREP:

- **TREP primera parte:** actas ingresadas desde el inicio de la publicación del TREP hasta el momento de su interrupción, a las 19:40 hs del domingo 20 de octubre (83.8% de las actas fueron ingresadas en este periodo).
- **TREP segunda parte:** actas ingresadas desde la reanudación de la publicación del TREP (21 de

octubre a las 18:30 hs) hasta que finalizó la transmisión del TREP (11.8% de las actas fueron ingresadas en este periodo).

- **Solo cómputo oficial:** comprende las actas que solo fueron ingresadas en el cómputo final pero no fueron publicadas en el sistema TREP (comprende el 4.4% del total de actas).

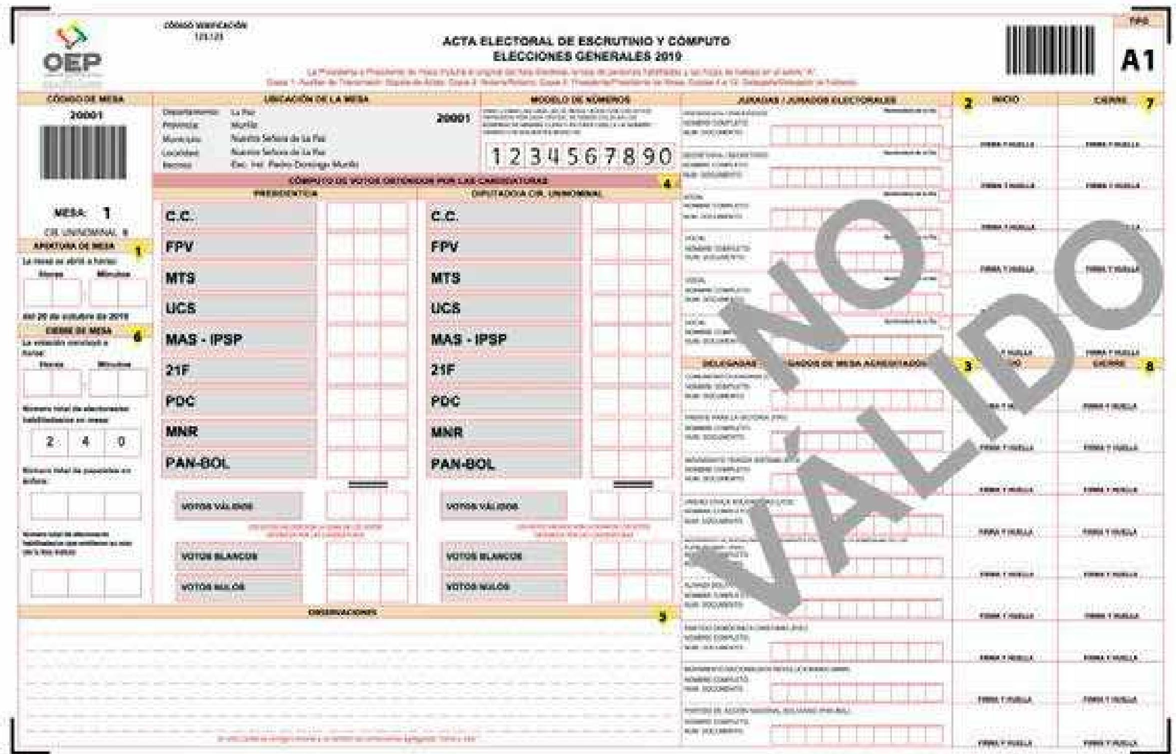
Según procedencia

Las actas pueden corresponder a mesas de votación establecidas en **Bolivia** (95.6% de las actas) o en el **exterior** (4.4%).

Según tipo de imagen

Se clasificaron las actas según si correspondían a una imagen **escaneada** (95.2% de las actas), una **fotografía** (4.7% de las actas) o si no se contaba con la imagen o esta resultaba **no visible** (0.1%).

Imagen del Acta Electoral de Escrutinio y Cómputo. Elecciones Generales 2019.
Los números del 1 al 6 señalan los campos seleccionados para el análisis.



OEP

ACTA ELECTORAL DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO
ELECCIONES GENERALES 2019

A1

CÓDIGO DE MESA: 20001

UBICACIÓN DE LA MESA: 20001

MODELO DE NÚMEROS: 1 2 3 4 5 6 7 8 9 0

JURADAS / JURADOS ELECTORALES — 2 INICIO — CIERRE 7

MESA: 1

APERTURA DE MESA — 1

CIERRE DE MESA — 6

Número total de electoras/es habilitadas/os en mesa: 2 4 0

CÓMPUTO DE VOTOS OBTENIDOS POR LAS CANDIDATURAS — 4

PRESIDENCIA		DIPUTACIÓN CIR. UNINOMINAL	
C.C.		C.C.	
FPV		FPV	
MTS		MTS	
UCS		UCS	
MAS - IPSP		MAS - IPSP	
21F		21F	
PDC		PDC	
MNR		MNR	
PAN-BOL		PAN-BOL	
VOTOS VÁLIDOS		VOTOS VÁLIDOS	
VOTOS BLANCOS		VOTOS BLANCOS	
VOTOS NULOS		VOTOS NULOS	

DELEGADAS / DELEGADOS DE MESA ACREDITADOS — 3 — CIERRE 8

OBSERVACIONES — 5

NO VÁLIDO

Fuente: Imagen proporcionada por el OEP.

Hallazgos del primer análisis

Al digitar las actas y al tener en cuenta las observaciones que estas incluyen, se tomó nota de que la cantidad de votos asignados a cada partido político en el cómputo oficial coincidió en 34,495 imágenes de actas (99.8%). Este dato se refiere solo a los votos asignados a los partidos y no tiene en cuenta la sumatoria total de la votación plasmada en cada acta ni la comparación de estos números con el total de votos emitidos (registro de ciudadanos en la lista índice) o el total de votos válidos registrados en las casillas correspondientes. **En este ejercicio no se verificó que los documentos incorporados al sistema de cómputo fueran genuinos ni se descartaron las actas que el equipo de peritos calígrafos identificó con irregularidades y/o manipulación.**

Al analizar el uso del espacio para observaciones se encontró que 12,925 actas (37%) contenían observaciones para hacer alguna aclaración o para registrar una situación acontecida durante el proceso de votación y conteo de votos. Adicionalmente, resulta llamativo que el **56% de las actas que se ingresaron directamente en el cómputo oficial y que nunca fueron publicadas a través del TREP tuvieron observaciones.**

Por otro lado, al analizar el tipo de observaciones que se registraron en las 12,925 actas, se destaca que el 18% correspondieron a cambios / correcciones en la cantidad de votos registrados para la elección presidencial. Los auditores identificaron, además, que de estas 12,925 actas que tenían comentarios, 846 fueron actas que sólo entraron al cómputo final (último 4.4%), de las cuales 328 (39%) se referían a cambios en los votos para presidente.

Ejemplos de actas (del último 4.4%) con observaciones que modifican los resultados numéricos













1,637 actas se incorporaron al cómputo oficial como fotografía. El 91% de ellas corresponde a actas de voto en el exterior, según lo previsto en los procedimientos establecidos. El 9% restante son fotografías de actas generadas en territorio nacional, las cuales debían por normativa ser escaneadas.

Las 34,555 imágenes de actas electorales revisadas por el Centro de Cómputo de la auditoría fueron catalogadas como escaneada, fotografía o no visible. El 95% de las actas fueron escaneadas. Del 5% restante, 9 de cada 10 fotografías corresponden a actas del exterior (1,507 actas). Este es el procedimiento que estaba contemplado para el OEP para el cómputo de actas provenientes del exterior. No obstante, las 130 actas del territorio nacional que ingresaron como fotografía debían haber sido ser escaneadas, según lo indica la normativa.

Por otro lado, en este ejercicio se detectaron 4 imágenes que llamaron la atención ya que, siendo entregadas a esta auditoría como fotografías impresas con firmas indicando que provenían del TREP, en la publicación de resultados del cómputo oficial en la página del OEP, aparecen como imágenes escaneadas de las actas originales las siguientes: 11308, 11147, 11309 y 11311.

Ejemplo de imagen entregada con diferencias

La imagen de la derecha fue entregada a la auditoría para la revisión, la imagen de la izquierda está publicada en la página WEB del tribunal.





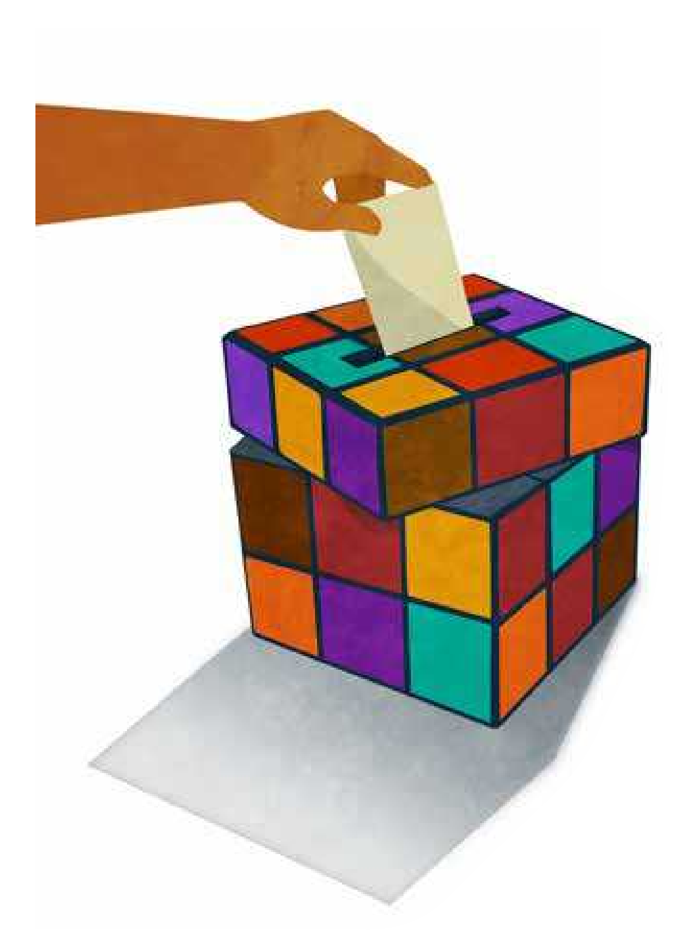
Al revisar la casilla en el acta para el registro del total de electoras/es habilitadas/os que emitieron su voto (valor proveniente de lista índice), se observó un total de **3,022 actas que presentaron diferencias con relación a la sumatoria de los votos de partidos más los votos en blanco más los votos nulos, cuyo resultado debe coincidir**.

Si bien se observó que existían casos en que estas discrepancias se basaban en errores al momento del llenado por desconocimiento de la forma de obtener el dato para colocarlo o casos con errores de cálculos aritméticos, también existen actas en que para determinar cuál es número correcto es necesario recurrir a los materiales adicionales, como la lista índice o las hojas de trabajo, material que no pudo ser consultado debido a que en muchos casos había sido incinerado o extraviado.

Es relevante mencionar que el acta explícitamente indica que el número debe ser tomado del registro de firmas y huellas de la lista índice (ver imagen abajo). Sumado a lo anterior, en los casos que se registraran más papeletas que electoras y electores que ejercieron su derecho al voto, el Artículo 49 del Reglamento para las Elecciones Generales 2019 establece que *"se extraerá al azar el número de papeletas excedentes, y se las anulará con la palabra "anulada" y la firma de la o el Presidente."* Es decir, la normativa boliviana prevé un procedimiento para que el número de votantes y votos coincidan, puesto que las papeletas anuladas no entran al conteo.

Número total de electoras/es habilitadas/os que emitieron su voto (de la lista índice):

- En un ejercicio paralelo, un grupo de auditores viajó a 5 departamentos de Bolivia (Cochabamba, Pando, Beni, Tarija y La Paz) con el objetivo de verificar el contenido de las actas del cómputo final y las listas índice (registro de sufragantes), así como ver las condiciones de los Tribunales



Electorales Departamentales y el flujo de la cadena de custodia[47]. **De 894 actas analizadas[48], 230 actas no pudieron cotejarse con las listas de electores habilitados (o lista índice), dado que estas habían sido quemadas parcial o totalmente o que no se encontraban en los sobres respectivos.**

Adicionalmente, dada la tendencia dominante del MAS en Argentina, los auditores prestaron mayor atención a estas actas. Los auditores registraron al menos 37 actas de Argentina que presentaban inconsistencias con el número de ciudadanos que sufragaron.[49] Es decir, las actas reflejaban un número distinto de votos que el total de votantes en las listas índice[50].

Proceso 2: Análisis Muestral sobre la conformación de mesas

Utilizando la información proveniente de una muestra probabilística de 5,000 actas electorales, se estudió la conformación de las mesas de votación teniendo en cuenta la cantidad de Jurados/as electorales y la presencia de Delegados/as, especificando la agrupación política de pertenencia, en el momento del cierre. Este cotejo lo realizó el equipo de cómputo de la auditoría mediante la observación y doble digitación de la cantidad de firmas registradas en las actas electorales muestreadas (Secciones 7 y 8).

Se aclara que el criterio utilizado para registrar en el programa de cotejo la presencia de los Jurados o Delegados, es que debía aparecer el nombre, el número de la cédula de identidad y la firma y/o huella digital en la casilla del cierre para dar por presente a cada Jurado y/o Delegado. Se procedió de este modo debido a que hubo casos en donde únicamente aparece una firma en la casilla de la apertura de la mesa, no pudiéndose confirmar si la persona participó en el cierre de la mesa y en la consignación de datos en el acta.

Hallazgos del segundo análisis

En promedio, hubo 5.1 Jurados/as presentes en las mesas de votación al momento del cierre.

El 88% de las mesas contó con la presencia de al menos un Delegado/a en el momento del cierre de la votación y conteo de votos. **En el 12% de las actas no se registraron firmas de delegados al momento del cierre.**

Al analizar estos valores se observó que del total de mesas, en un 66% había delegados del partido MAS-IPSP y en un 55% el partido CC. En el 38% de las mesas estuvieron presentes tanto delegados del CC como del MAS-IPSP. En 18% de las mesas hubo sólo delegados del MAS/IPSP y en 8% solo delegados del CC.

Partidos	Porcentaje de las Actas que registraron presencia de delegados
CC	55%
FPV	8%
MTS	8%
UCS	3%
MAS-IPSP	66%
21F	29%
PDC	3%
MNR	11%
PAN-BOL	1%
Al menos 1 Delegado/a	88%
MAS-IPSP y CC	38%
Oficialismo y oposición	48%
Ningún Delegado/a	12%

47 El informe completo de cadena de custodia se encuentra en otro apartado.

48 Que formaban parte de una muestra estadística de 2.863 actas.

49 Se obtuvo información de un mayor número de actas que presentaban la misma situación, pero al no contar con todas las imágenes de respaldo, estas fueron excluidas del análisis.

50 Anexo 9 - Actas con número de voto diferente que la lista índice. Las listas de electores habilitados, cuyas copias están en poder del equipo auditor, no son publicadas en este informe para salvaguardar los datos personales de las y los electores habilitados, ya que en ellas se incluye: nombre completo, fecha de nacimiento, número de documento, fotografía, firma y huella dactilar (https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/).

V. HALLAZGO 5: TENDENCIA MOSTRADA EN EL ÚLTIMO 5% DEL CONTEO ES ALTAMENTE IMPROBABLE

Este capítulo del informe analiza objetivamente los datos relativos a los resultados electorales dados a conocer por el Órgano Electoral Plurinacional (OEP). En particular, el estudio revela una ruptura inusual en la tendencia de la votación hacia el final del conteo.

Existen dos puntos en esta elección que es importante analizar. El primero es el momento en el que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de Bolivia interrumpió el Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP), con un 83,85% de las actas computadas. El segundo es cuando se alcanzó a procesar el 90% del total de votos. En ese momento, la ventaja del candidato Evo Morales era todavía un punto porcentual inferior al 10% que debía obtener para vencer en primera vuelta.

Existen 1.511 mesas que no fueron incluidas en el TREP, pero sí formaron parte del Cómputo Final, que es el que define el resultado oficial en el sistema boliviano. Todos los análisis realizados a continuación incluyen estas mesas electorales adicionales. Como no fueron incluidas en el TREP, son tratadas como mesas que reportaron tardíamente. Hacemos hincapié en que todos los resultados a continuación se basan en la data del cómputo. Las conclusiones generales no cambian si usamos las marcas de tiempo[51] del TREP o del cómputo, aunque las líneas de tendencia sí, ya que las marcas de tiempo no están perfectamente correlacionadas.

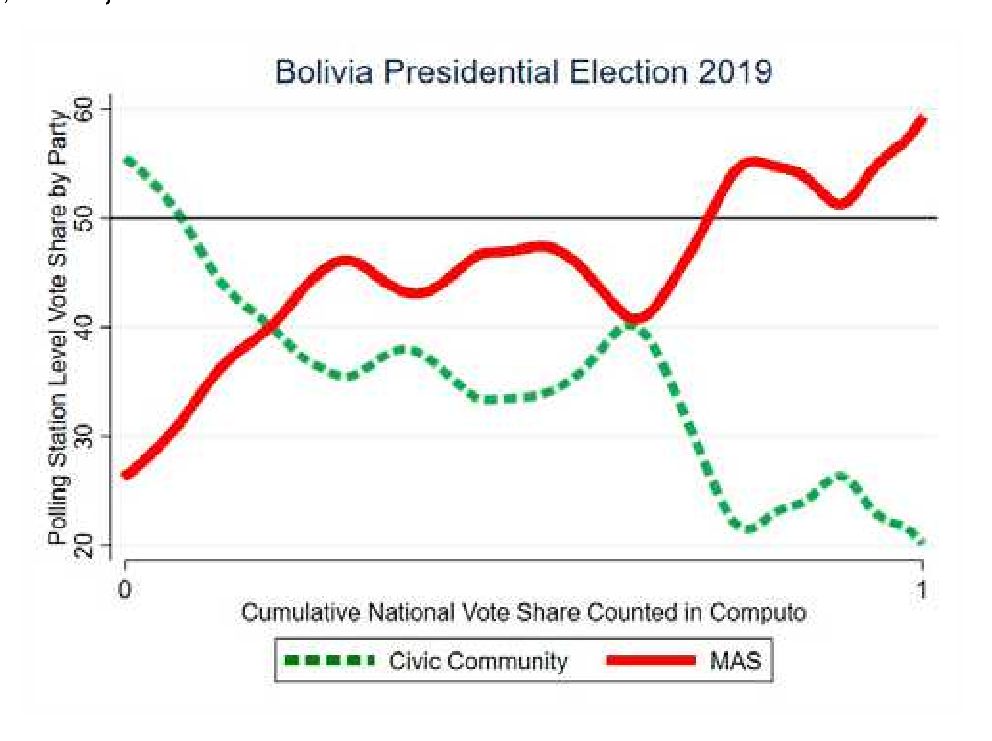
Otros estudios, con claramente menos información y experiencia en análisis electoral, han argumentado que el resultado de la elección boliviana puede explicarse por una extrapolación directa del recuento de votos del TREP a partir del 84%. Pero estos informes no abordan el marcado cambio en la tendencia luego de alcanzado el umbral del 84%. Parecen más decididos a justificar un resultado, que a realizar un análisis serio e imparcial de los datos. La extrapolación es válida dependiendo de si el rápido aumento de la ventaja del Partido MAS después de ese punto, es posible o no. El siguiente análisis aborda este interrogante.

51 Las marcas de tiempo indican el día y horario en que fue procesada cada acta.

Análisis de los resultados electorales

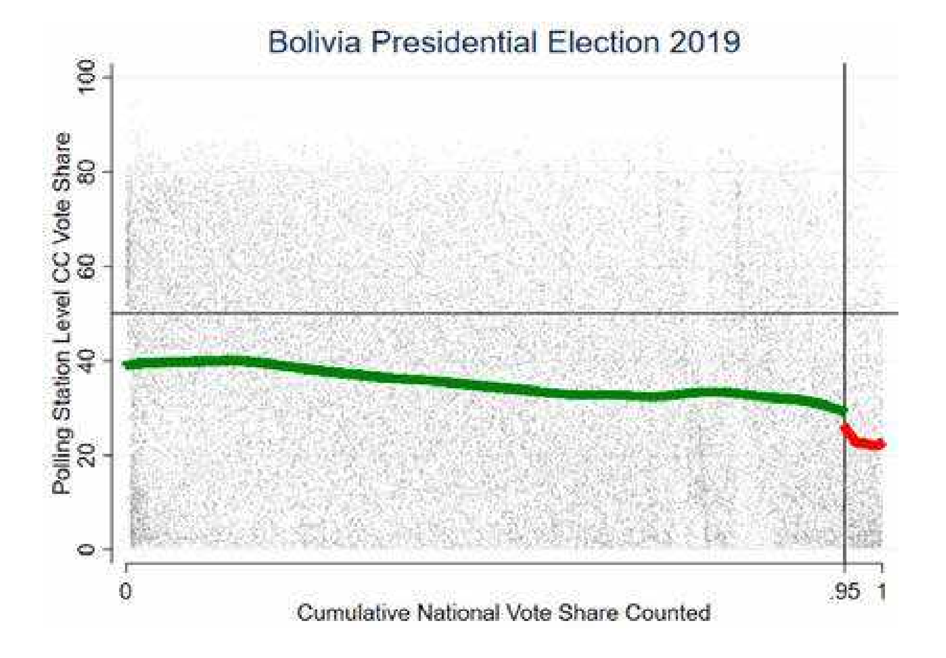
Comenzamos analizando los resultados del cómputo, pero utilizando las marcas de tiempo del TREP, ya que esto nos permite abordar directamente la hipótesis de que el cambio en las tendencias fue impulsado por las mesas de votación rurales, que ingresaron tardíamente al sistema. Utilizamos las marcas de tiempo del TREP porque esta es la única forma de saber si una mesa de votación en particular reportó temprano o tarde la noche de la elección. No obstante, se reitera, los totales de cada mesa corresponden a lo reportado en el cómputo.

Primero, se considera la tendencia en el caudal de votación de ambos partidos.

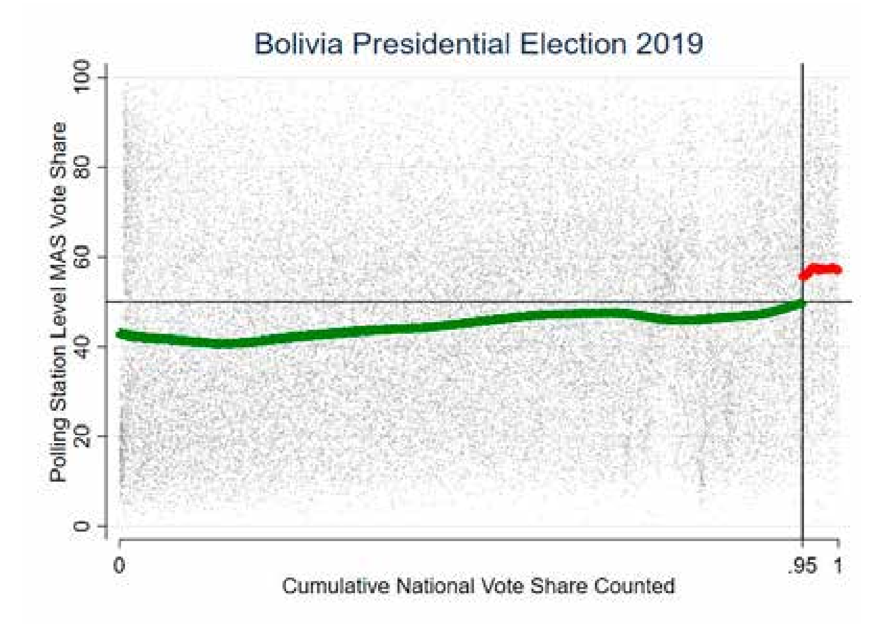


Si bien el candidato Morales aventaja al candidato Mesa prácticamente desde el comienzo, alcanzando una diferencia de 7.29 puntos porcentuales con un 84% de los votos contabilizados, el gráfico anterior muestra que las tendencias para ambos partidos cambian después de ese punto. La diferencia se amplía aún más después de la marca del 95%.

A fin de comprender si el cambio en las tendencias es inusual, tratamos el umbral del 95% como un punto de quiebre en los datos para ver si las tendencias antes y después de ese umbral son llamativamente amplias. Se considera primero los votos obtenidos por el Candidato Mesa y Comunidad Ciudadana (CC). Cada punto en el siguiente gráfico es una mesa electoral representada en función del porcentaje de votación obtenido por CC. La línea vertical indica el momento en que el conteo de votos alcanza el 95%.



Justo en el umbral del 95%, se observa una clara ruptura en la tendencia de votación de CC. En términos estadísticos, esto se conoce como discontinuidad y requiere un mayor análisis. Esta ruptura es aún más visible si consideramos la línea de tendencia de los votos obtenidos por el Partido MAS, tal como se presenta a continuación.



En el umbral del 95%, la discontinuidad o ruptura en la línea de tendencia para el Partido MAS es llamativa. Incluso si aceptamos la afirmación de otros analistas de que las mesas electorales que reportaron tardíamente eran de áreas rurales que favorecían a Morales, no esperaríamos ver una discontinuidad tan aguda en torno a un punto arbitrario como el umbral del 95%.

La última parte del cómputo, que favoreció sustancialmente a Morales, no solo muestra una tendencia distinta a la del resto del conteo, sino que presenta una diferencia muy marcada con los votos que habían sido computados inmediatamente antes. La diferencia entre las mesas electorales en un lado del 95% del conteo de votos y en el otro no debería reflejar divisiones urbanas y rurales agudas.

¿Por qué esto es relevante? Aproximadamente con el 83.85% de los votos del TREP contados, Morales tenía una considerable ventaja sobre Mesa, pero era menor al 10% que requería para vencer en primera vuelta. Con el 95% de los votos del TREP contabilizados, el margen aún era inferior al 10% (Morales tenía 43.16% en este punto y Mesa tenía 34.98%, una brecha de 489.963 votos de los 5.599.995 contabilizados en ese punto).

En el 9% final (el último 5% de las mesas de votación informadas en el TREP más unas 1.500 mesas de votación que sólo fueron incluidas en el cómputo) se contabilizaron 537.783 votos. De estos, Morales ganó 304.214 (56.6% de los votos), mientras que Mesa obtuvo 145.705 votos (27.1% de los votos). En otras palabras, en este 9% final, el promedio de votos obtenidos por Morales aumentó en más del 15%, mientras que la participación promedio de votos hacia Mesa se desplomó en aproximadamente el mismo porcentaje. Esto es muy inusual.

Con el 95% de los votos del TREP computados, Morales obtuvo una diferencia de 488.891 votos (8.7%) respecto a Mesa. En el 5% final del TREP, el MAS agregó 106.799 votos a esa ventaja, de 290.624 contabilizados en total; lo que amplió su margen de victoria a 10.11%, por encima del umbral requerido para vencer en primera vuelta. Si consideramos solo las mesas electorales no incluidas en el TREP, entonces Morales obtuvo 128.025 votos de 247.025 y Mesa, 76.315, es decir 51.710 menos. Esto significa que del margen general de victoria (poco menos de 650.000 votos) más de 156.000 se computaron a su favor en el 5% final del conteo de votos, lo que representa una ruptura notable en la línea de tendencia del resto de las elecciones.

Una explicación para este quiebre podría ser el cómputo tardío de votos provenientes de mesas de votación ubicadas en reductos políticos favorables a Evo Morales. Tal como se mencionó, aún si esto fuera efectivamente así, no veríamos rupturas tan marcadas en las líneas de tendencia. No obstante, a continuación, se analiza más en detalle la hipótesis planteada.

El TREP reportó resultados totales de 33.044 mesas de votación. De estas, 31.379 reportaron su conteo antes de la marca del 95%, mientras que 1.665 lo hicieron después. De las mesas que reportaron sus resultados tarde, es decir, del último 5%, la mayoría se encontraba en uno de siete departamentos de Bolivia. Estos son Beni (92), Chuquisaca (74), Cochabamba (541), La Paz (294), Potosí (215), Santa Cruz (184), y Tarija (115)[52]. Sumados, estos departamentos representan el 94% las mesas que reportaron su conteo tarde. Los números entre paréntesis indican la cantidad de mesas de votación en cada departamento que formaron parte del último 5% del TREP.

Si bien es posible que las mesas de votación que reportaron tardíamente en general favorecieran a Morales, un análisis a nivel departamental plantea preguntas sobre el tamaño de la brecha entre los candidatos. Considérese la siguiente tabla:

	Before 95% cumulative votes counted in TREP					Last 5% of TREP and Mesas in Computo but not in TREP				
	Votes Cast	MAS	CC	MAS %	CC %	Votes Cast	MAS	CC	MAS %	CC %
National	5,599,995	2,585,145	2,095,215	46.2	37.4	537,783	304,214	145,705	56.6	27.1
Beni	182,637	59,954	66,513	32.8	36.4	32,109	15,039	8,130	46.8	25.3
Chuqui-saca	285,584	116,242	130,951	40.7	45.9	18,293	12,415	3,387	67.9	18.5
Cocha-bamba	1,001,468	561,555	337,588	56.1	33.7	143,750	97,633	31,568	67.9	22.0
La Paz	1,568,025	824,128	477,684	52.6	30.5	102,080	63,143	20,160	61.9	19.7
Potosi	305,783	146,819	104,135	48.0	34.1	58,790	33,055	15,562	56.2	26.5
Santa Cruz	1,468,966	504,731	694,881	34.4	47.3	113,609	45,467	46,582	40.0	41.0
Tarija	283,684	113,426	121,070	40.0	42.7	24,023	10,289	9,456	42.8	39.4

La primera fila muestra el porcentaje de avance del cómputo de votos y cada línea que sigue corresponde al desglose de votos por departamento. Asimismo, la primera columna "Votes Cast" representa el total de votos emitidos, seguida por el total de votos que obtuvo cada partido en la contienda. Los campos MAS% y CC% muestran los porcentajes de votos de cada partido a nivel departamental. La comparación entre los resultados electorales antes y después de la marca del 95% es llamativa.

Respecto al conteo en *Beni* hasta la marca del 95% del TREP, el CC tenía una ventaja del 3.5% sobre el MAS, pero en el último tramo las cosas cambian y el MAS obtiene una ventaja del 21%. Asimismo, en *Chuquisaca,* en el 95% inicial el CC tenía una ventaja de 5.2% que rápidamente en el final se convirtió en una desventaja del 39.4%. En *Santa Cruz* el partido CC tenía un 13% de ventaja hasta el 95%, en tanto que a partir de ahí apenas obtiene un punto de ventaja. En *Tarija*, la ventaja de 3% del Partido CC se transforma en desventaja de 3% en la fase final del cómputo.

Del mismo modo, en los reductos electorales del MAS, como *Cochabamba*, donde el partido tenía una ventaja de 22.3% al alcanzar el 95% del TREP, la diferencia se duplica alcanzando el 45%. En *La Paz*, una ventaja del 22.1% asciende a 42%, y en *Potosí*, lo que era una ventaja del 13.9% crece a un 40%.

Aunque se pueda creer que las mesas cuyos resultados ingresaron al sistema de forma tardía eran favorables para Morales y el Partido MAS, el tamaño de la brecha sobre el final del conteo es extremadamente inusual. De hecho, todas las diferencias reportadas en las tablas anteriores son estadísticamente significativas al nivel del 99%, lo que

52 Otros departamentos no se incluyen simplemente porque ya habían reportado todo o la mayoría de sus resultados con anterioridad.

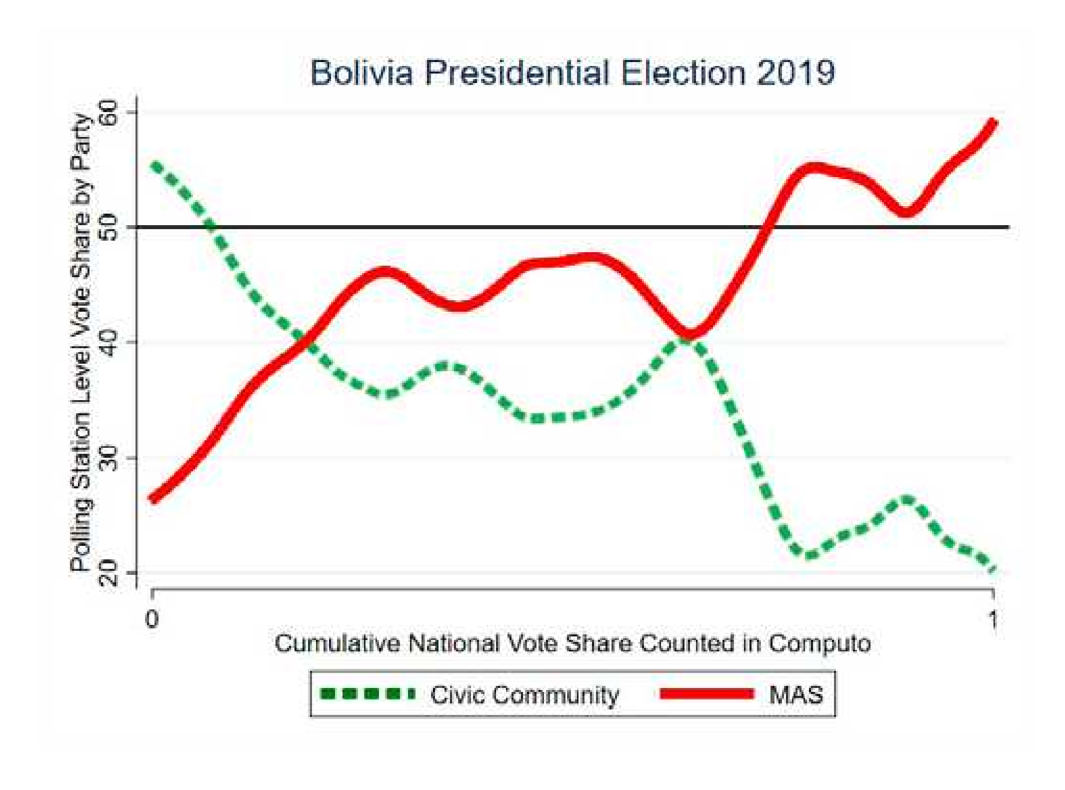
quiere decir que, en una distribución normal de datos, tales diferencias sucederían muy raramente (con estos datos, en menos de 1 entre 1.000 muestras).

	PS-level MAS Vote Share			PS-level CC Vote Share		
	0-95%	95-100%	Computo only	0-95%	95-100%	Computo only
National	44.6	56.9	49.6	35.4	23.0	28.6
Beni	31.5	45.9	43.7	34.1	22.2	24.6
Chuquisaca	40.7	58.6	66.8	41.0	19.9	14.6
Cochabamba	54.0	65.4	62.3	33.1	21.5	24.7
La Paz	50.5	56.8	60.3	29.0	18.5	17.9
Potosi	47.3	55.3	51.3	29.8	22.7	25.3
Santa Cruz	33.1	40.6	37.1	45.1	33.3	39.8
Tarija	38.8	41.7	32.3	38.9	35.3	46.9

Usando solamente los datos del cómputo

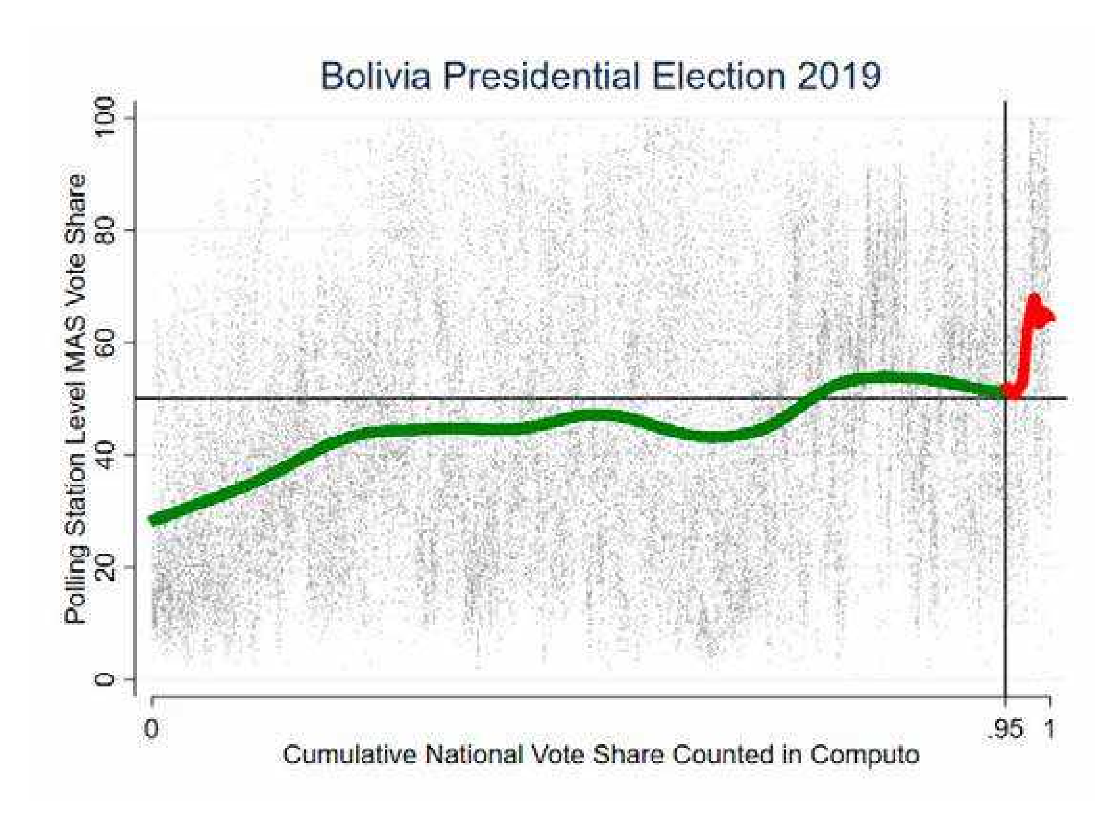
El análisis anterior utiliza los datos del cómputo, pero tomando las marcas de tiempo del TREP para cuestionar la afirmación de que el resultado general fue impulsado por las mesas electorales tardías. Sin embargo, debería analizarse si surgen los mismos patrones al utilizar tanto los datos como las marcas de tiempo del Cómputo. La respuesta es sí. Esto es aún más preocupante para los analistas que han enfatizado la división rural-urbana, ya que los datos del cómputo no reflejan el momento en que los resultados fueron informados al TSE y, por lo tanto, no deberían verse afectados por el ingreso tardío de voto rural. No obstante, surgen patrones similares.

A continuación, replicamos las cifras y el análisis anterior utilizando solo los datos del cómputo y las marcas de tiempo. Primero, obsérvese la figura con las líneas de tendencia generales.

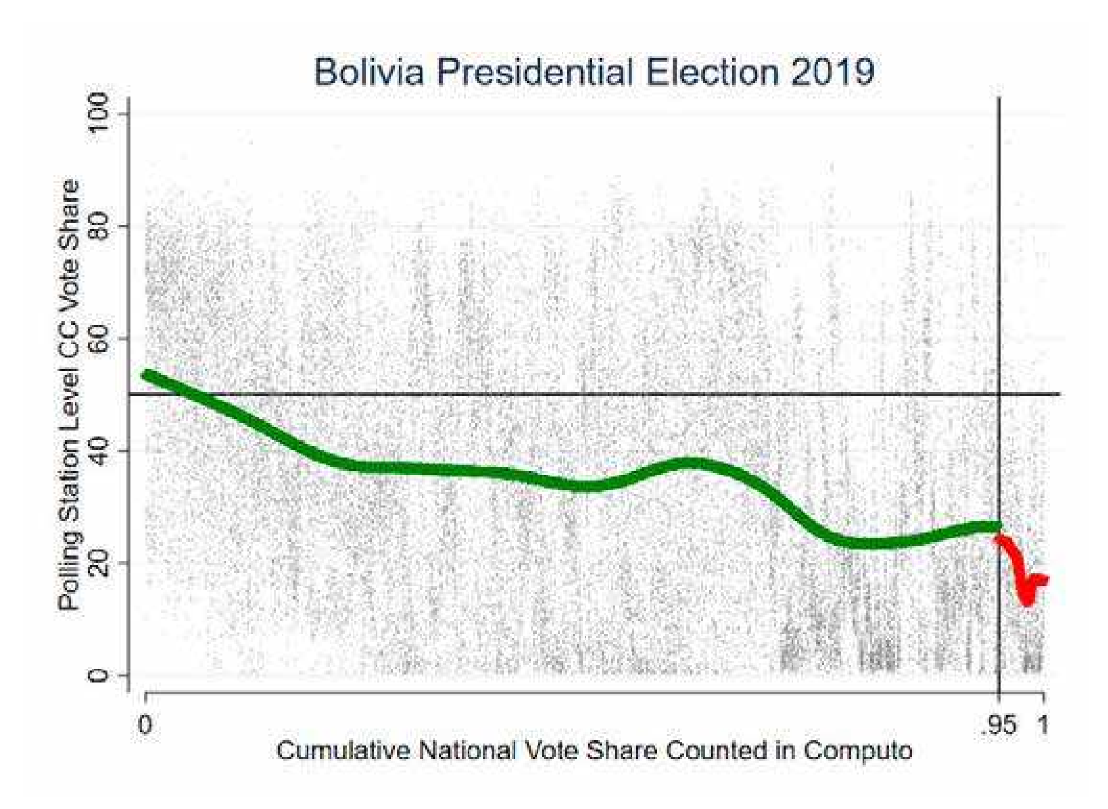


Como se indicó anteriormente, vemos que la divergencia entre el MAS y el CC se amplía rápidamente a medida que avanza el recuento de votos. Una vez más, esto no puede explicarse fácilmente con “áreas rurales que reportan tarde” ya que estamos usando las marcas de tiempo del cómputo.

Considere solo las líneas de la tendencia del Partido MAS y el CC. Aquí replicamos el análisis del umbral del 95%, calculado con los datos y las marcas de tiempo del cómputo.



El MAS muestra una sorprendente alza en el 5% final que es bastante diferente a cualquier otra parte de la tendencia. Por su parte el CC, muestra una sorprendente disminución que, nuevamente, es distinta al resto de la tendencia.



Finalmente, un análisis a nivel de la mesa electoral que usa solo las marcas de tiempo del cómputo confirma las tendencias descubiertas en el análisis anterior.

	PS-Level MAS Vote Share		PS-Level CC Vote Share		MAS Advantage Over CC	
	0-95	95-100	0-95	95-100	0-95	95-100
National	44.6	59.7	35.4	18.9	9.2	40.9
Beni	33.3	39.2	33.1	23.5	0.2	15.7
Chuquisaca	34.1	63.7	46.6	19.0	-12.5	44.7
Cochabamba	55.1	71.1	32.1	16.4	23.0	54.7
La Paz	51.0	53.6	28.6	18.9	22.4	34.7
Potosi	42.7	71.6	33.2	8.7	9.5	63.0
Santa Cruz	32.6	50.6	45.4	25.4	-12.8	25.2

Fuente: datos del cómputo y marcas de tiempo utilizadas para calcular umbrales de voto acumulativo, cálculos del autor.

Los patrones son similares a los de la tabla anterior. En todos los departamentos donde hay un número considerable de mesas electorales que reportan tarde, el MAS tiene mucho mejor desempeño en el 5% final del conteo de votos que en el 95% anterior; y el CC va disminuyendo. Considérense las dos columnas finales que calculan la ventaja promedio del MAS al nivel de la mesa de votación. En *Beni*, donde los dos candidatos estaban prácticamente igualados tras el conteo del primer 95%, el MAS obtuvo una ventaja promedio del 15% en el último 5%. En *Chuquisaca*, el CC tenía una ventaja promedio del 12% durante el primer 95% de los votos, pero esto cambia y el MAS obtiene una ventaja promedio del 44%. Esto implica que los porcentajes de votación de ambos partidos se invirtieron en un 50%.

Una última evidencia proviene del análisis interno de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre el avance del cómputo. La siguiente tabla muestra los votos obtenidos por ambos candidatos según los datos y marcas de tiempo del cómputo.

Fecha	Hora	Porcentaje computado	Actas	CC	Votos	MAS	Votos	Diferencia	votos
10/22/2019	14:45	86.90%	30.028	38.93%	2,100,493	44.75%	2,417,553	5.87%	317.060
	15:55	88.32%	30.520	38.64%	2,114,979	44.95%	2,460,336	6.31%	345.357
	16:19	89.25%	30.842	38.52%	2,128,833	45.07%	2,490,820	6.55%	361.987
	16:43	89.56%	30.948	38.46%	2,134,204	45.14%	2,505,344	6.68%	371.14
	16:58	89.80%	31.032	38.42%	2,137,218	45.16%	2,512,239	6.74%	375.021
	17:15	90.38%	31.230	38.29%	2,145,161	45.27%	2,536,075	6.98%	390.914
	17:30	90.97%	31.433	38.13%	2,152,747	45.42%	2,564,282	7.29%	411.535
	17:50	91.86%	31.743	37.95%	2,160,558	45.62%	2,596,893	7.67%	436.335
	18:10	92.30%	31.893	37.83%	2,163,988	45.73%	2,615,754	7.90%	451.766
	18:40	93.22%	32.211	37.61%	2,170,993	45.93%	2,651,695	8.32%	480.702

Fecha	Hora	Porcentaje computado	Actas	CC	Votos	MAS	Votos	Diferencia	votos
10/22/2019	19:30	94.42%	32.627	37.38%	2,180,479	46.14%	2,695,658	8.76%	515.179
	20:00	95.12%	32.867	37.23%	2,190,431	46.28%	2,722,762	9.05%	532.331
	20:15	95.40%	32.966	37.18%	2,191,909	46.33%	2,731,116	9.15%	539.207
	20:45	95.47%	32.988	37.18%	2,193,177	46.33%	2,733,300	9.15%	540.123
	21:20	95.63%	33045	37.17%	2,196,269	46.34%	2,738,409	9.17%	542.14
	22:12	95.87%	33162	37.13%	2,199,385	46.38%	2,747,770	9.25%	548.385
	22:47	96.09%	33204	37.1%	2,203,214	46.41%	2,755,609	9.31%	552.395
10/23/2019	12:00	96.64%	33395	37.03%	2,211,946	46.47%	2,775,791	9.44%	563.845
	17:42	97.41%	33555	36.86%	2,215,732	46.67%	2,805,669	9.81%	589.937
	18:36	97.46%	33677	36.85%	2,216,137	46.68%	2,807,438	9.83%	591.301
	19:22	97.48%	33683	36.85%	2,216,356	46,68%	2,807,945	9.83%	591,549
	21:22	97.52%	33697	36.84%	2,216,616	46,69%	2.809,399	9,85%	592,783
	22:14	97,57%	33715	36,84%	2,217,333	46,69%	2,810,631	9,85%	593,298
	22:40	97,60%	33725	36,84%	2,217,906	46,69%	2,811,429	9,85%	593,523
10/24/2019	12:12	98,02%	33870	36,76%	2,220,895	46,76%	2,824,615	10.00%	603,720
	8:50	98.42%	34010	36.70%	2.224,285	46,83%	2,837,821	10,13%	613,536
	11:40	98.82%	34146	36.61%	2,226,219	46.93%	2,853,465	10.32%	627.246
10/24/2019	15:40	99.16%	34.264	36.59%	2,230,689	46.96%	2,862,786	10.37%	632.097
	17:20	99.70%	34.453	36.54%	2,237,466	47.04%	2,880,470	10.50%	642.004
	18:45	99.89%	34.516	36.52%	2,239,240	47.07%	2,886,600	10.50%	647.360
10/25/2019	9:03	100%	34.555	36.51%	2,240,920	47.08%	2,889,359	10.57%	648.439

Fuente: elaboración propia sobre los datos del cómputo.

La diferencia entre los dos candidatos crece rápidamente durante el 15% final del conteo de votos. Pero, como se identificó anteriormente, el último 5% es el punto crítico. Es a partir de ahí que la ventaja del MAS pasa de poco menos del 9% al 10.57%, lo que requiere que se amplíe su ventaja sobre el CC en 120.000 voto. ¿Cómo sucedió esto? En el 5% final del cómputo, el MAS obtiene 167.000 votos, contra tan sólo 50.000 de CC. Es esta ruptura, imprevista e imposible de anticipar dada la tendencia del resto de la votación, que empuja al MAS por encima del margen del 10%.

En conclusión, nuestro análisis de los datos de las Elecciones de Bolivia 2019 deja en claro que la victoria en primera vuelta de Evo Morales fue estadísticamente improbable, y que su proclamación se dio por un aumento masivo e inexplicable de los votos del MAS en el 5% final del cómputo. Sin ese aumento, aunque el MAS habría conseguido la mayoría de los votos, no habría obtenido la diferencia del 10% necesario para evitar la segunda vuelta. Este incremento se dio a partir de quiebres marcados en las líneas de tendencia de votación del oficialismo y de CC, a nivel nacional y departamental. El tamaño de las rupturas es extremadamente inusual y coloca en duda la credibilidad del proceso.



Elecciones primarias de candidaturas del binomio presidencial

— Edgar Monrroy Chuquimia —

El proceso de las Elecciones Primarias de Candidaturas de los Binomios Presidenciales para las Elecciones Generales 2019 tiene como sustento legal la Ley N.° 1096 de Organizaciones Políticas, promulgada en fecha 1 de septiembre de 2018. La misma, en su artículo 29, numeral I, determina que los partidos o las alianzas políticas elegirán el binomio presidencial que los representará en las Elecciones Generales 2019 en un proceso electoral primario de sus militantes, realizado simultáneamente.

Considerando que este proceso electoral se incorporó por primera vez en la democracia boliviana, la participación no fue obligatoria para las militancias de las organizaciones políticas. El corto tiempo para su realización no permitió una real depuración de listas, por lo que no se contó con un padrón de militantes constituido. Por tanto, fue necesario habilitar a las personas votantes sobre las listas proporcionadas por los partidos políticos y las alianzas, que fueron depuradas por el Tribunal Supremo Electoral, el cual habilitó en su página web el enlace "Yo Participo" para que mediante esa aplicación la ciudadanía pudiera visualizar si estaba o no inscrita en alguna organización política.

La Asamblea Legislativa Plurinacional determinó que el proceso se llevara a efecto el domingo 27 de enero de 2019, en todo el territorio nacional, encargando al Órgano Electoral Plurinacional su administración y ejecución.

El Tribunal Supremo Electoral aprobó en Sala Plena la convocatoria bajo Resolución TSE-RSP N.° 0494/2018 y el calendario electoral para las elecciones primarias mediante Resolución TSE-RSP N.° 0495/2018.

Los resultados obtenidos en ese proceso electoral muestran que la participación de militantes con relación al número de inscritos habilitados fue muy baja. El Partido de Acción Nacional Boliviano alcanzó solo el 3,77 % de la participación de sus militantes, en tanto que la organización política con mayor participación fue el Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos con el 45,51 %, quedando los demás partidos políticos o alianzas fluctuando desde el 4,55 % hasta el 6,55 % de participación.

Entre las posibles causas para una participación muy baja figuran: que la Ley N.° 1096 de Organizaciones

Tabla 1: Bolivia: resultados de las elecciones primarias de candidaturas del binomio presidencial, por estructura del voto, según organización política

Organización política	Válidos	Blancos	Nulos	Emitidos	Inscritos habilitados	Porcentaje de participación
Bolivia Dijo No	13.852	2.317	2.609	18.778	292.490	6,42
Comunidad Ciudadana	4.008	426	530	4.964	88.122	5,63
Frente para la Victoria	1.114	483	436	2.033	31.060	6,55
Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos	406.065	17.614	27.347	451.026	991.092	45,51
Movimiento Nacionalista Revolucionario	3.669	679	523	4.871	58.377	8,34
Movimiento Tercer Sistema	4.601	1.167	1.202	6.970	95.391	7,31
Partido de Acción Nacional Boliviano	1.966	769	745	3.480	92.210	3,77
Partido Demócrata Cristiano	736	286	286	1.308	28.717	4,55
Unidad Cívica Solidaridad	1.288	299	328	1.915	38.421	4,98

Fuente: Atlas Electoral de Bolivia 2019.

Políticas no determina un porcentaje mínimo para la habilitación al binomio presidencial de las candidaturas por una organización política o alianza; que algunas organizaciones políticas habrían desincentivado la participación de sus militantes como manera de expresar su rechazo al proceso, al igual que al no acatamiento de los resultados del Referéndum Constitucional 2016 por parte del partido oficialista; y, finalmente, que la votación no era obligatoria para las militancias.

Considerando que este proceso electoral se incorporó por primera vez en la democracia boliviana, la participación no fue obligatoria para las militancias de las organizaciones políticas.

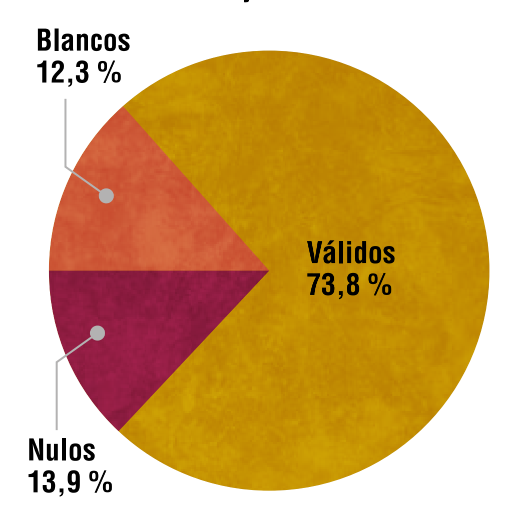
Asimismo, en las elecciones primarias se pudo notar porcentajes altos de votos nulos y de votos blancos. El mayor porcentaje de esos votos fue del Frente para la Victoria con el 45,2 % del total de votos emitidos, seguido por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido de Acción Nacional Boliviano y el Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos con el 43,7 %, el 43,5 % y el 10 %, respectivamente.

Resultados por organización política

Bolivia Dijo No

La estructura del voto de esta alianza política estuvo conformada por el 73,8 % de votos válidos, el 13,9 % de votos nulos y el 12,3 % de votos blancos, considerando el total de los votos emitidos.

Gráfico 1: Bolivia Dijo No: estructura del voto

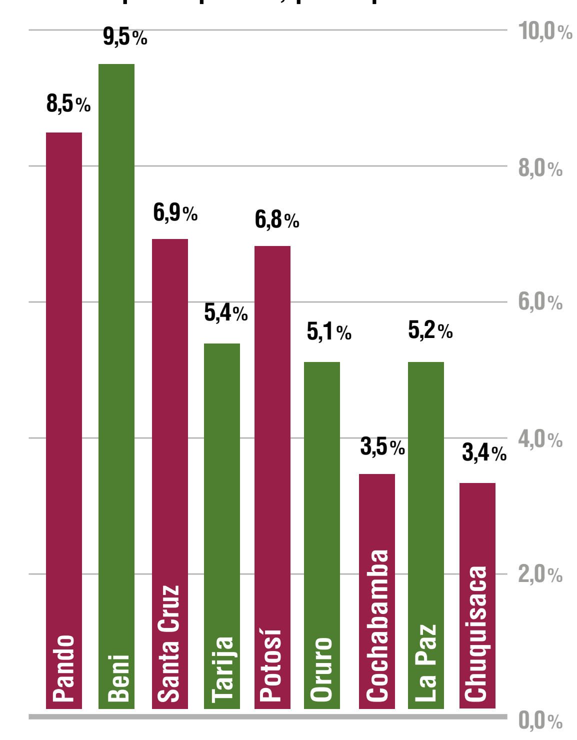


Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

La participación de militantes de Bolivia Dijo No en las elecciones primarias a nivel nacional fue del 6,42 %. Beni resultó el departamento con el mayor porcentaje de participación, llegando al 9,5 %, mientras que Chuquisaca y Cochabamba presentaron la participación más baja, con el 3,4 % y el 3,5 %, respectivamente.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que según el padrón electoral el 56,13 % de la militancia por esta alianza está en el departamento de Santa Cruz; sin embargo, su participación fue simplemente del 6,9 %.

Gráfico 2: Bolivia Dijo No: porcentaje de participación, por departamento

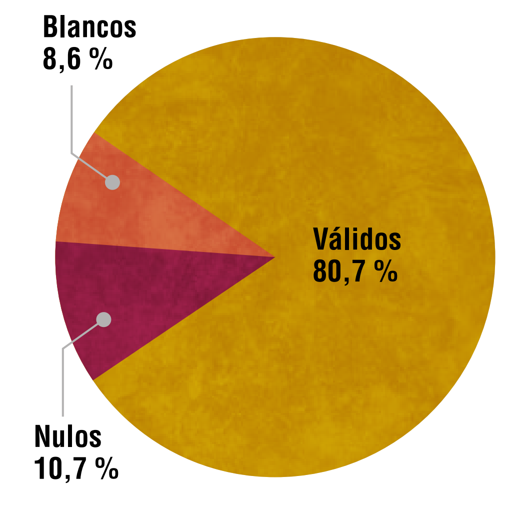


Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

Comunidad Ciudadana

En esta alianza política la estructura del voto estuvo conformada por el 80,7 % de votos válidos, el 10,7 % de votos nulos y el 8,6 % de votos blancos.

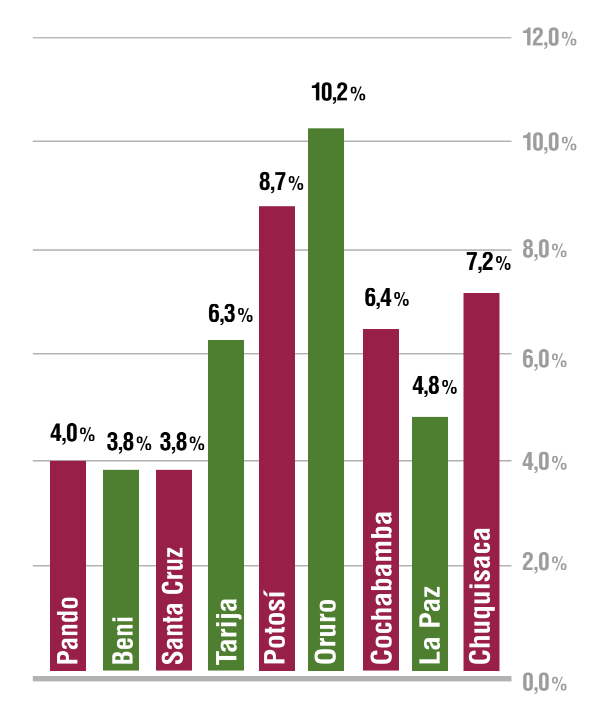
Gráfico 3: Comunidad Ciudadana: estructura del voto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

La participación en las elecciones primarias de la militancia de Comunidad Ciudadana a nivel nacional fue del 5,63 %. Los departamentos con porcentajes más altos fueron Oruro con el 10,2 % y Potosí con el 8,7 %. En contraposición, Beni y Santa Cruz, cada uno con el 3,8 %, fueron los departamentos con la participación más baja.

Gráfico 4: Comunidad Ciudadana: porcentaje de participación, por departamento



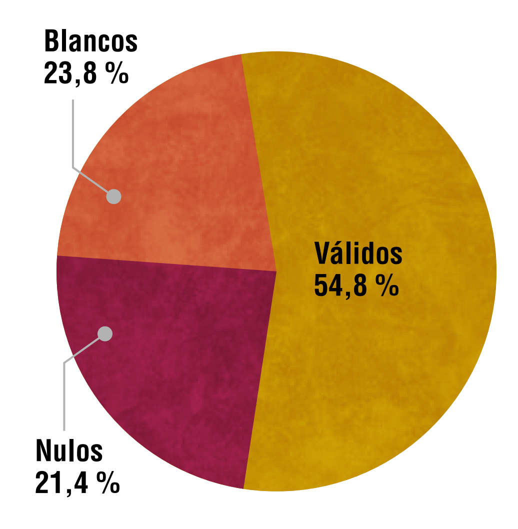
Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

Frente para la Victoria

La conformación de la estructura del voto para este frente político nos muestra que el 54,8 % de los votos emitidos por su militancia correspondía a los votos válidos, el 21,4 % a los votos nulos y el 23,8 % a los votos blancos. En esta estructura se advierte un porcentaje sumatorio de nulos y de blancos elevado, alcanzando el 45,2 % del total de los votos emitidos.

> La Asamblea Legislativa Plurinacional determinó que el proceso se llevara a efecto el domingo 27 de enero de 2019, en todo el territorio nacional, encargando al Órgano Electoral Plurinacional su administración y ejecución.

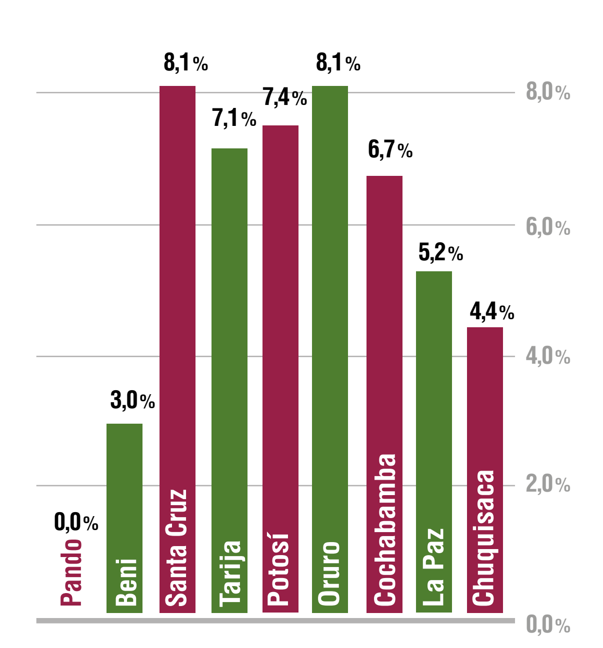
Gráfico 5: Frente para la Victoria: estructura del voto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

La participación de militantes del Frente para la Victoria a nivel nacional fue del 6,55 %. En el desagregado por departamento, la votación más alta estuvo en los departamentos de Oruro y de Santa Cruz, con el 8,1 % cada uno, mientras que en el departamento de Pando no se registró votación alguna.

Gráfico 6: Frente para la Victoria: porcentaje de participación, por departamento



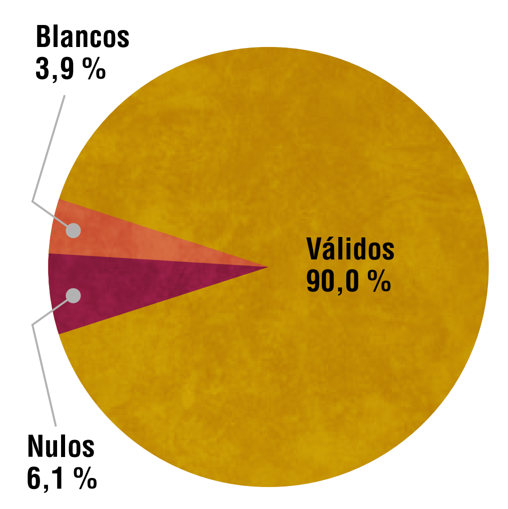
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos

La estructura del voto de este movimiento político muestra que en las elecciones primarias de los binomios presidenciales

se registró el 90 % de los votos como votos válidos, el 6,1 % como votos nulos y el 3,9 % como votos blancos.

Gráfico 7: Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos: estructura del voto



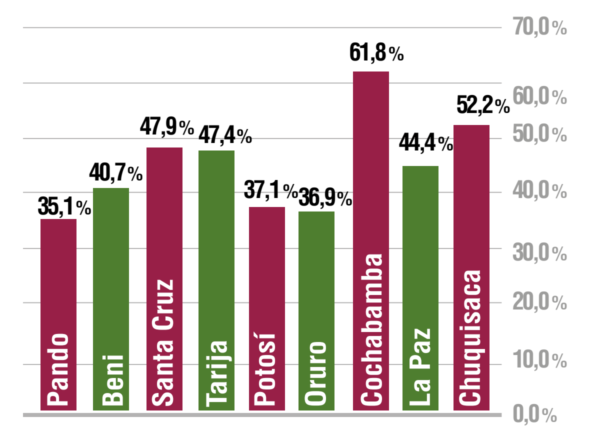
Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

Este movimiento político presentó la mayor participación de militantes en las elecciones primarias, alcanzando a nivel nacional el 45,51 %; sin embargo, la cantidad de votantes representó a menos de la mitad del total de militantes inscritos.

> Asimismo, en las elecciones primarias se pudo notar porcentajes altos de votos nulos y de votos blancos.

El departamento de Cochabamba registró la participación más alta con el 61,8 %, seguido de Chuquisaca con el 52,2 %, mientras que las participaciones más bajas se evidenciaron en Oruro y en Pando con el 36,9 % y el 35,1 %, respectivamente.

Gráfico 8: Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos: porcentaje de participación, por departamento

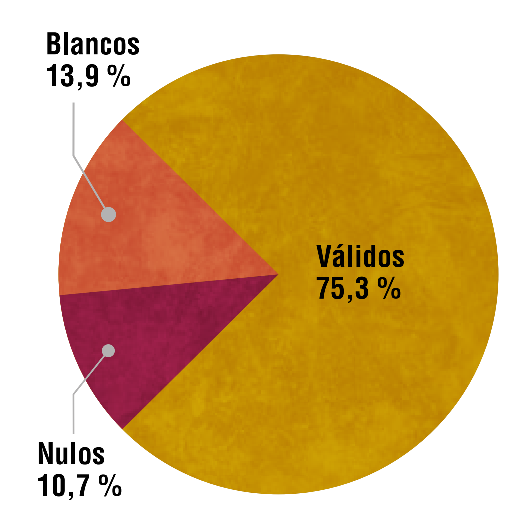


Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

Movimiento Nacionalista Revolucionario

La estructura del voto de este partido político en las elecciones primarias de los binomios presidenciales estuvo conformada por el 75,4 % de votos válidos, el 13,9 % de votos blancos y el 10,7 % de votos nulos.

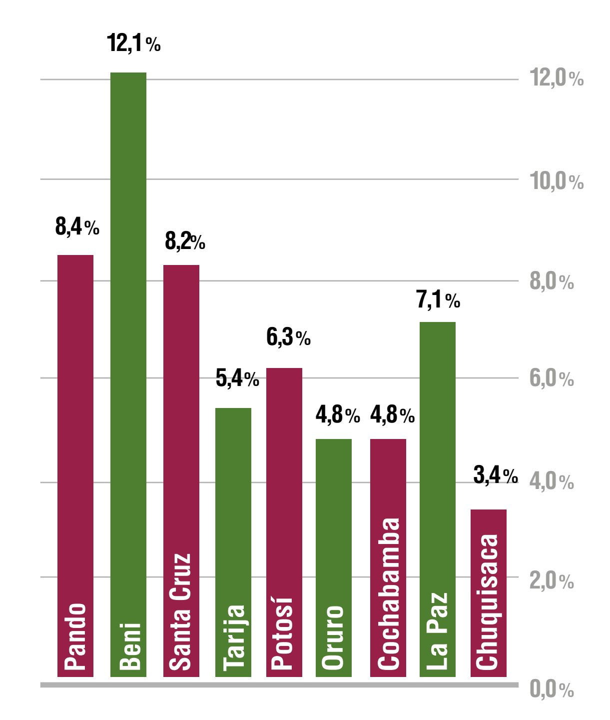
Gráfico 9: Movimiento Nacionalista Revolucionario: estructura del voto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

El Movimiento Nacionalista Revolucionario alcanzó el 8,34 % de participación del total de militantes inscritos. Esto puede ser atribuido a que existió la orden de no asistencia por parte de la dirigencia del partido. La participación más alta se dio en el departamento de Beni con el 12,1 % y la más baja en Chuquisaca con el 3,4 %.

Gráfico 10: Movimiento Nacionalista Revolucionario: porcentaje de participación, por departamento

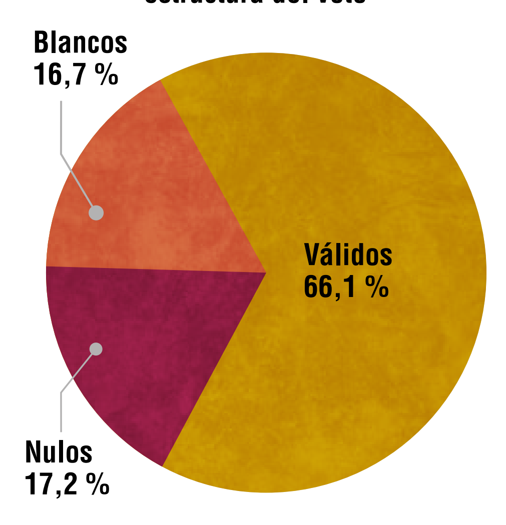


Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

Movimiento Tercer Sistema

Esta organización política alcanzó el 66,1 % de votos válidos, el 17,2 % de votos nulos y el 16,7 % de votos blancos.

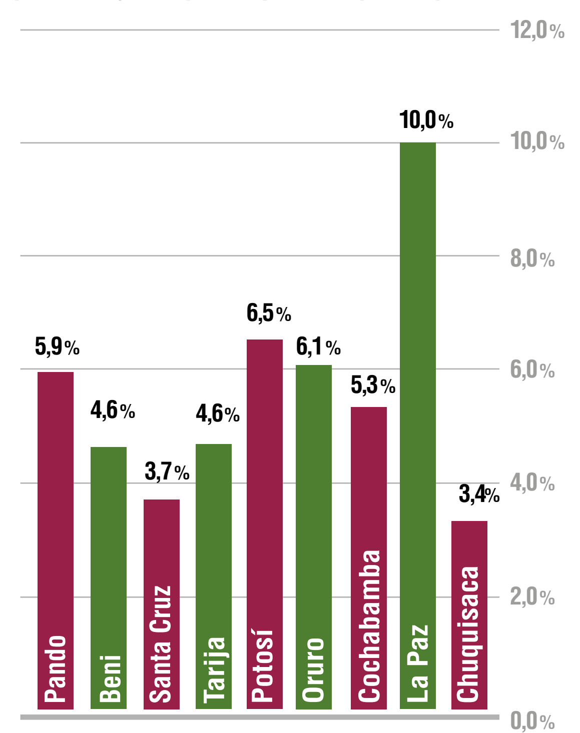
Gráfico 11: Movimiento Tercer Sistema: estructura del voto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

En el Movimiento Tercer Sistema la participación de la militancia a nivel nacional llegó al 7,31 %. A nivel de departamentos el 10 % de la participación fue en La Paz, superior en 3,31 puntos porcentuales respecto al registro nacional, seguido por Potosí con el 6,5 %, en tanto que la participación más baja se registró en Chuquisaca con el 3,4 %.

Gráfico 12: Movimiento Tercer Sistema: porcentaje de participación, por departamento

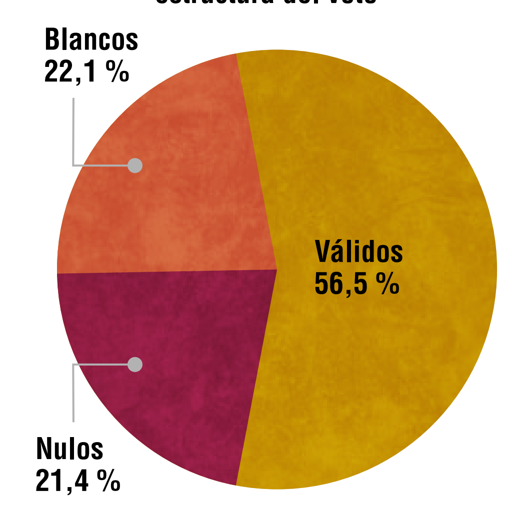


Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

Partido Alianza Nacional Boliviana

La estructura del voto de este partido político estuvo conformada por un 56,5 % de votos válidos, un 22,1 % de votos blancos y un 21,4 % de votos nulos. En esta relación de votación se puede evidenciar que la sumatoria de los porcentajes de votos blancos y de votos nulos fue del 43,5 %, registro bastante elevado.

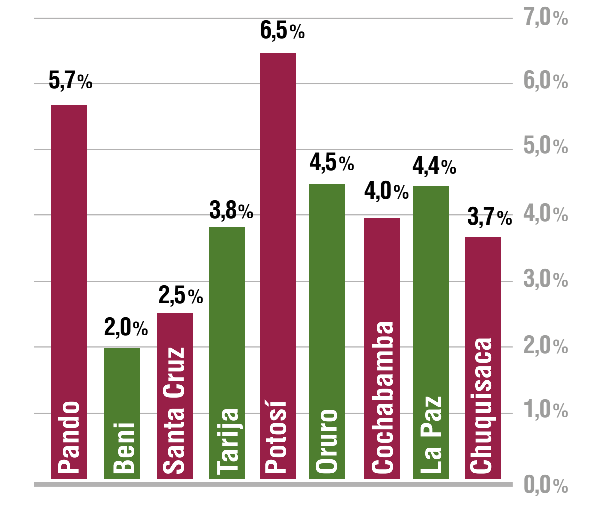
Gráfico 13: Partido Alianza Nacional Boliviana: estructura del voto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

La participación a nivel nacional de la militancia del Partido Alianza Nacional Boliviana fue del 3,77 %. En la consideración departamental Potosí presentó una participación del 6,5 % y Pando llegó al 5,7 %, mostrando ambos departamentos un comportamiento por encima del registro nacional. Beni y Santa Cruz, por su parte, alcanzaron únicamente el 2,5 % y el 2 % de la votación, respectivamente.

Gráfico 14: Partido Alianza Nacional Boliviana: porcentaje de participación, por departamento

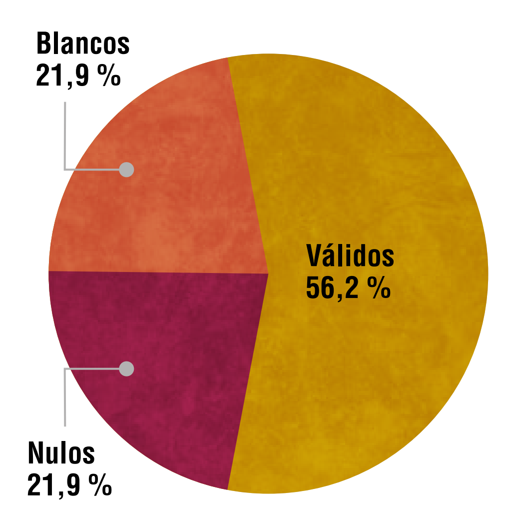


Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

Partido Demócrata Cristiano

De este partido político la estructura del voto deja ver que el 56,2 % de los votos emitidos fue de votos válidos, mientras que el registro correspondiente a los votos nulos y a los votos blancos presentó un porcentaje del 21,9 % en ambos casos, cuya sumatoria significó el 43,8 % del total de los votos emitidos.

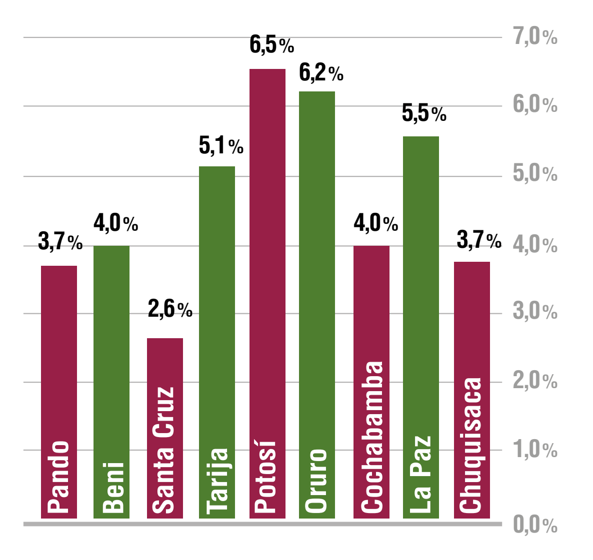
Gráfico 15: Partido Demócrata Cristiano: estructura del voto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

Respecto a la participación de la militancia del Partido Demócrata Cristiano a nivel nacional en las elecciones primarias de binomios presidenciales, esta alcanzó el 4,55 %. Por departamento el porcentaje más elevado estuvo en Potosí con el 6,5 %, seguido por el departamento de Oruro con el 6,2 %; Santa Cruz, en cambio, presentó el porcentaje más bajo con relación a los demás departamentos, llegando al 2,6 %.

Gráfico 16: Partido Demócrata Cristiano: porcentaje de participación, por departamento

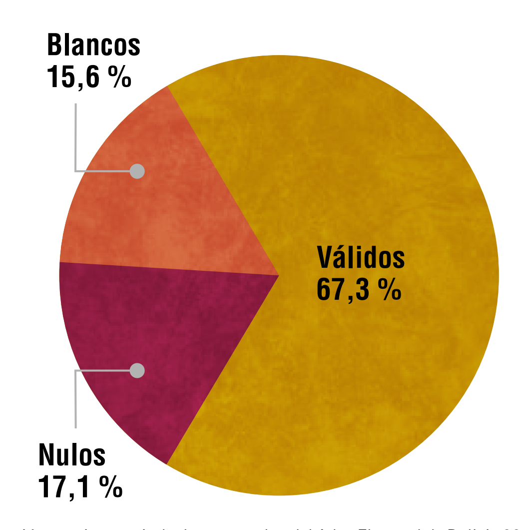


Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

Unidad Cívica Solidaridad

La estructura del voto de esta tienda política en las elecciones primarias de los binomios presidenciales nos muestra que los votos válidos alcanzaron el 67,3 %, en tanto que los votos nulos fueron del 17,1 % y los votos blancos llegaron al 15,6 %.

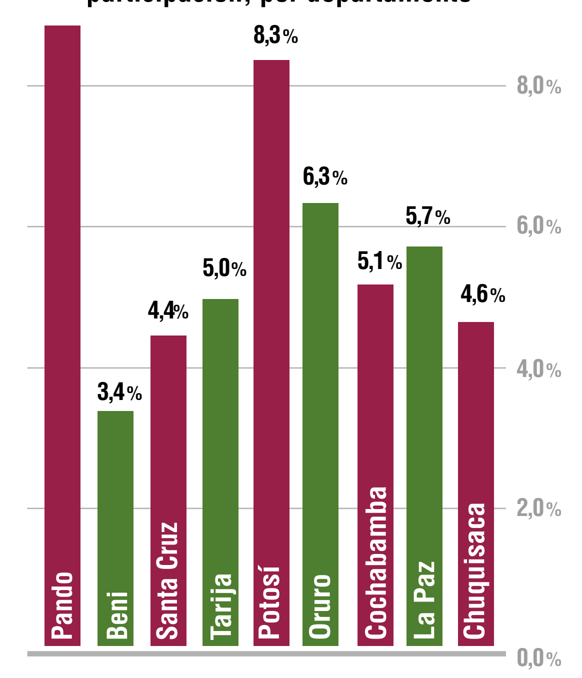
Gráfico 17: Unidad Cívica Solidaridad: estructura del voto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

La participación de la militancia de Unidad Cívica Solidaridad a nivel nacional alcanzó el 4,98 %. Por departamento el porcentaje más alto estuvo en Pando con el 8,8 %, seguido por Potosí con el 8,3 %; en contraposición los departamentos de Santa Cruz y de Beni presentaron participaciones más bajas con el 4,4 % y el 3,4 %, respectivamente.

Gráfico 18: Unidad Cívica Solidaridad: porcentaje de participación, por departamento



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del Atlas Electoral de Bolivia 2019.

Conclusiones

El proceso de las Elecciones Primarias de Candidaturas de los Binomios Presidenciales para las Elecciones Generales 2019 fue inédito. Según se pudo apreciar, la participación de la militancia, en general, no fue muy alta. En algunos casos el número de votos nulos y de votos blancos fue elevado. Ambos elementos son indicios de que este tipo de procesos debe ir mejorando con el tiempo para, de ese modo, fortalecer el ejercicio de la democracia al interior de las organizaciones políticas de Bolivia.

Referencia bibliográfica

Órgano Electoral Plurinacional (2019). Atlas Electoral de Bolivia. Resultados de la votación-Elecciones Primarias 2019. Recuperado de: http://atlaselectoral.oep.org.bo/#/

Edgar Monrroy Chuquimia

Licenciado en Economía y egresado de la carrera de Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés. Cuenta con amplia experiencia en el manejo de datos y de estadísticas. Fue responsable de la publicación *Hechos vitales 2006-2012. Padrón electoral 2012*, formó parte del equipo que desarrolló el *Atlas electoral* (Tomo IV) y contribuye en el grupo de trabajo de la revista *Andamios*; todas obras del Órgano Electoral Plurinacional. Actualmente integra el equipo del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático de dicha institución.


de
mo
di
ver
si
dad


de
mo
di
ver
si
dad



Situación del marketing electoral en Bolivia: brecha generacional entre los partidos políticos y el electorado juvenil

— Octavia Quiroga Mendizábal —

Existen varias diferencias entre el *marketing* empresarial y el *marketing* político y electoral. Inclusive en este último se suscitan características que lo hacen diferente. De manera simple y general, el *marketing* es una herramienta que permite imponer productos, servicios o ideas (Luque, 1996). Sin embargo, no se puede comparar una campaña publicitaria de una caja de cereal con la campaña electoral de un candidato o de una candidata. Menos aún para las elecciones generales del 20 de octubre 2019, en Bolivia, cuando desde las estrategias de cada campaña política se optó por exponer y vender las candidaturas como si se tratara de un producto y no como propuestas para atraer votantes, a partir de principios del *marketing* político y electoral. El escenario global actual brinda a los partidos políticos diversas oportunidades para difundir sus propuestas políticas y, a su vez, poder mantenerse en contacto constante con la población electora. Naturalmente, son las redes sociales las herramientas más utilizadas por los actores políticos, ya que en su mayoría son gratuitas, lo que resulta útil para quienes no cuentan con grandes sumas de dinero para gestionar sus campañas electorales.

Por lo expuesto, queda claro que el *marketing* político y electoral tiene un peso cada vez más importante gracias a las mejoras en la tecnología y a la aparición de las redes sociales. A pesar de ello, en el país, los nueve partidos políticos y sus respectivas candidaturas cometieron un error (tal vez más de uno) al momento de aproximarse al electorado juvenil en el pasado proceso electoral.

Este artículo nace a raíz de una investigación previa realizada desde abril hasta julio de 2019 con fines académicos, motivo por el que las candidaturas de Edwin Rodríguez (excandidato a Vicepresidente por la alianza Bolivia Dijo No - 21F) y de Jaime Paz Zamora (excandidato a la presidencia por el Partido Demócrata Cristiano - PDC) forman parte del análisis. También se hace referencia al candidato presidencial Chi Hyun Chung, que en tan poco tiempo logró rescatar a su partido político, el PDC, de perder la personería jurídica. Al mismo tiempo, este análisis tiene tras bambalinas una razón de ser, que nace a partir de la apreciación y de la permanente observación del escenario político-electoral. Los partidos políticos que se presentaron en las elecciones de octubre de 2019 mostraron una falta de capacidad discursiva, teórica, semiótica, empática y de mercadotecnia (siendo esta última la que concierne a este texto), necesaria para hacer llegar su mensaje al electorado (sobre todo al más joven).

De todas maneras, el tiempo no ha hecho más que revelar que el escenario electoral pesimista que ya se planteaba se quedó un poco corto y benevolente con la realidad. Los resultados del estudio realizado son una más de las pruebas objetivas y contrastables acerca del poco promisorio futuro de los partidos políticos bolivianos, que en las elecciones de 2019, al parecer, solo fueron utilizados como insignia, ya que quienes "destacaron" fueron sus candidatos y sus candidatas, mediante herramientas propias de *influencers*, que utilizan un momento o una situación determinada a su favor.

Los partidos políticos que se presentaron en las elecciones de octubre de 2019 mostraron una falta de capacidad discursiva, teórica, semiótica, empática y de mercadotecnia (…).

Formas de aproximación e impacto que generan en la juventud los partidos políticos a través de las redes sociales

La ejecución de las campañas electorales son el momento adecuado para que un candidato o una candidata puedan aproximarse a su electorado y atraerlo hacia su partido. A lo largo de los años, las herramientas y las técnicas de aproximación se han ido modificando, adaptándose a los avances tecnológicos y a las generaciones de jóvenes electores. Sin embargo, en las redes sociales no se puede o no se debe realizar campaña política de la misma manera que se hace en las calles. Esto porque las

plataformas digitales son utilizadas, en su mayoría, por jóvenes internautas que no necesariamente comparten el interés por las clásicas formas de aproximación por parte de quienes candidatean.

Según la Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación (AGETIC) (2017), la red social más utilizada en Bolivia es Facebook, donde un 94 % de la población internauta (mayores de 14 años) cuenta con un perfil social. De ahí que se optó por utilizar esa red para el análisis, observando en ella durante el mes de junio de 2019 las páginas verificadas (oficiales) de los nueve partidos políticos por entonces en carrera electoral. Con base en esa observación se calculó la tasa de participación de cada partido en dicha red, información que brinda la cantidad de seguidores que participaban y la calidad de la participación, al ponderar los valores de las interacciones en cada publicación ("Me gusta", "Me encanta", "Me entristece", "Me enoja"), para así conocer la relevancia de la cuenta del candidato. A partir de esa metodología se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 1: Relación de seguidores y tasa de participación por partido político (Bolivia, junio de 2019)

Partidos políticos	Seguidores	Tasa de participación
Bolivia Dijo No	2.279	0,2 %
Comunidad Ciudadana	7.598	3,9 %
Frente para la Victoria	-	-
Movimiento Nacionalista Revolucionario	29.650	0,1 %
Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos	15.355	0,4 %
Movimiento Tercer Sistema	2.760	1,4 %
Partido de Acción Nacional Boliviano	2.205	0,3 %
Partido Demócrata Cristiano	1.752	2,6 %
Unidad Cívica Solidaridad	771	2,3 %

Fuente: elaboración propia.

Los resultados demuestran que la cantidad de seguidores no siempre es más importante que su calidad. Observando el caso del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) es posible afirmar que, a pesar de que era el partido con más seguidores, tenía la tasa de participación más baja. En otras palabras, los mensajes emitidos desde la cuenta de Facebook del partido no generaban ningún tipo de reacción por parte de los seguidores, dejando una tasa de participación débil. En contraste, con una cantidad menor de seguidores, varios partidos lograron una mejor tasa de participación; es el caso de Unidad Cívica Solidaridad (UCS). Sin embargo, la estrategia comunicacional de las organizaciones políticas continuaba siendo la misma: unidireccional.

A pesar de que las redes sociales permiten la comunicación constante entre el electorado y quienes candidatean, en Bolivia no se ha sabido explotar en profundidad estas herramientas. Es más, de acuerdo con lo observado en las cuentas de Facebook, los partidos políticos no tomaban en cuenta las propuestas y las quejas dejadas por el conjunto de usuarios, continuando con sus discursos haciendo caso omiso a lo que realmente pedía la población que los seguía.

Asimismo, se evidenció que las cuentas de los partidos eran generadoras de *spam* en materia de críticas y de ofensas al anterior Gobierno. Este tipo de contenido tampoco resultaba de gran ayuda para las agrupaciones políticas, ya que, en primer lugar, y sobre todo, la escasez de contenido propositivo en torno a la situación nacional demostraba su poca seriedad y su falta de compromiso respecto a la administración del país. Lógicamente que las críticas hacia el Gobierno (no solo al anterior, sino a cualquiera) son inevitables, mas el electorado muchas veces no busca líderes sensacionalistas, sino líderes propositivos, siendo estos últimos (claramente) más útiles que los primeros.

De igual modo, es necesario establecer que existían múltiples cuentas de un solo partido, muchas de ellas inactivas desde hace más de dos años. En ese sentido, se observó una desorganización interna de los partidos, al igual que una falta de rigurosidad, como en el caso del PDC, que mantuvo una presencia constante en las redes sociales hasta 2017, perdiendo la oportunidad de generar presencia digital en las elecciones de 2019.

Como si el desenvolvimiento de los candidatos y de las candidatas, al igual que de sus respectivos partidos políticos, no fuera ya defectuoso, se advirtieron propuestas que continuaban en una línea publicitaria poco objetiva. Entre ellas se destaca la iniciativa de Virginio Lema (candidato a la presidencia por el MNR) de crear un grupo de WhatsApp porque, según él, un candidato debe estar siempre accesible para sus electores. Lema sostuvo posteriormente que a partir de ese medio elegiría el resto de sus candidaturas para las correspondientes senadurías y las diputaciones.

La sensación que se tiene es que para las elecciones generales de octubre de 2019 los partidos políticos no fueron los protagonistas; más bien cumplieron con su utilidad básica: ser un instrumento político obligatorio para que los candidatos y las candidatas puedan presentarse como tales, de acuerdo con los requisitos de la Ley N.° 026 del Régimen Electoral. Para ser más específicos, el Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) no presentó ni un cambio en su binomio, Carlos Mesa (de Comunidad Ciudadana - CC) se convirtió en la sensación del mercado de pases (en este caso de partidos) al momento de anunciar su candidatura y Chi Hyun Chung supo rescatar al PDC de la ruina, que lo acogió de último momento a partir de sus declaraciones machistas, homofóbicas y conservadoras. Por su parte, partidos políticos como el MNR y UCS apostaron por presentar las candidaturas de figuras públicas reconocidas, entre ellas Fernando Untoja (MNR), que la noche del 20 de octubre, sin embargo, demostró que el renombre de un candidato no hace la diferencia, como tanto creyeron ambos partidos históricos. De hecho, por ello estuvieron a punto de perder su personería jurídica. Es más, el propio partido que promovió a Víctor Hugo Cárdenas (UCS) se arrepintió de haberlo acogido y presentado como candidato.

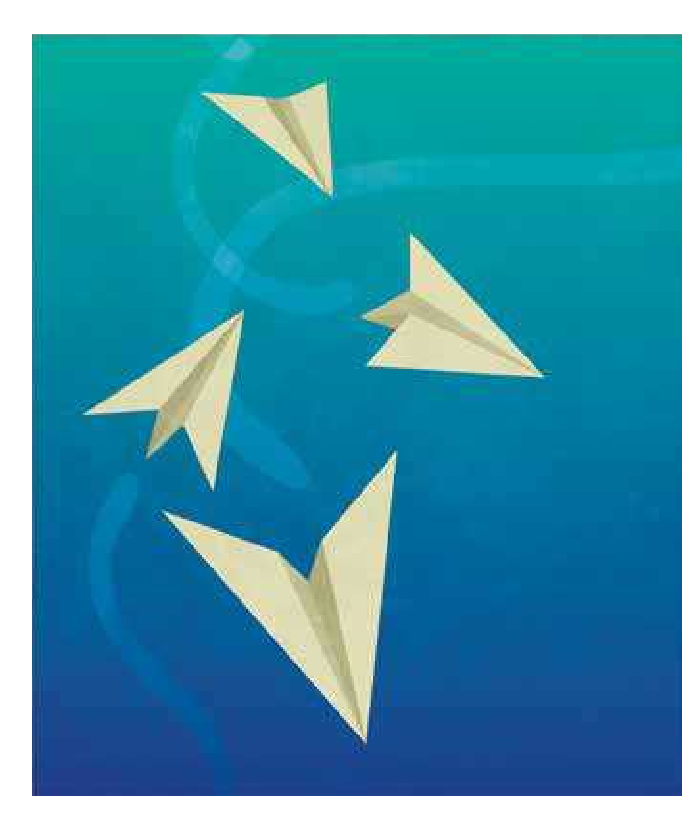
Cada candidato o candidata, junto a representantes de sus partidos, prepararon sus propuestas electorales sobre la base de lo que consideraban o percibían como molestias ciudadanas. Este tipo de comportamiento evidencia la importancia de la investigación en profundidad en el área del *marketing* político y electoral que, finalmente, tiene como resultado concretar tales percepciones en propuestas reales para que el partido político hable y trabaje por las preocupaciones tangibles de la población, reconociendo sus diversas realidades. Por ejemplo, Carlos Mesa proponía realizar un cambio en el ámbito de la salud: eliminar las filas para conseguir turnos de atención médica mediante una aplicación para el celular que permitiría obtener la ficha sin necesidad de dormir en las afueras del hospital. El error en esa propuesta fue creer que toda la población de Bolivia tiene un celular inteligente o acceso a internet de forma constante. De la misma manera, declaraciones como las de Ruth Nina (candidata a la presidencia por PAN-BOL, el Partido de Acción Nacional Boliviano), que reflejan que no se cree en las encuestas, demuestran dos cosas: (i) una falta de rigurosidad en el manejo del *marketing* en sus campañas, lo que genera resultados negativos, y (ii) la falta de compromiso hacia la población que participa en las encuestas con la finalidad de expresar sus demandas para que estas sean subsanadas.

A raíz de esos resultados, y en concordancia con el comportamiento digital observado, se encontró un patrón presente en todas las cuentas analizadas: el uso de las cuentas como un canal de comunicación únicamente unidireccional y que, en realidad, debería ser bidireccional, en la perspectiva de comprender y de analizar las propuestas y las quejas que la ciudadanía pueda verter en las redes sociales.

Tanto Facebook como Twitter, entre otras redes, representan herramientas adecuadas para la libertad de expresión. No obstante, muchos de los candidatos y de las candidatas hicieron uso de estos recursos difundiendo mensajes con tintes peyorativos hacia las mujeres o hacia grupos sociales determinados, con burlas sobre la integridad física de una persona; en otras palabras, realizando una crítica vacía de su oponente, sin plantear una solución a los problemas por los que atraviesa la población en general. Pero ese problema no es culpa únicamente de estas figuras políticas, sino también de la población, que difunde y emite mensajes con más odio, y alaba a quienes desde sus candidaturas se expresan de esa manera.

Las consignas repetidas, los mensajes polarizados, el miramiento hacia *el otro* y la crítica constante y vacía terminan siendo una sentencia para las democracias. Empero, son las herramientas más utilizadas por las candidatas y los candidatos políticos. El simple hecho de que las figuras políticas utilicen alguna de esas herramientas mediáticas como parte de su discurso político termina demostrando que no están a la altura de su población, a la que le urge tener representantes políticos que trabajen no solo por el bienestar de quienes los votaron, sino también de quienes no. Si la política y la carrera electoral terminan convirtiéndose en un *ring* donde esas figuras se dedican únicamente a agredirse, a insultarse y a "jugar" a que escuchan las demandas ciudadanas, retrocedemos o nos estancamos, pero no avanzamos.

Joseph de Maistre sostuvo que "cada pueblo o nación tiene el gobierno que merece"; posteriormente la frase fue modificada por André Malraux, quien afirmó que no es que "los pueblos tengan los gobiernos que se merecen, sino que la gente tiene los gobernantes que se le parecen" (en Müller, 2020). Esta expresión no tiene el objetivo de desmotivar y de sentenciar a una población, tampoco plantea generar una desafección política; en su lugar, pretende ser tomada como una llamada de atención. La ciudadanía, con sus acciones, da permiso a las figuras políticas para comportarse de la misma manera que lo hace ella e inclusive peor. Para ser más específicos, si una persona emite discursos de odio hacia ciertos sectores sociales o hacia militantes de un partido político, da luz verde a que un candidato o una candidata utilicen la misma táctica como herramienta de *marketing* político y electoral. Todo este accionar termina reduciendo a la política en un *reality show* burdo y de mal gusto.



Sobre la juventud y la visión que tienen de ella los partidos políticos y sus candidatos

Antonio Gramsci decía que los tiempos de crisis son tiempos donde lo viejo no termina de marcharse y lo nuevo no termina de llegar; es en ese espacio donde se podrían producir situaciones mórbidas. Ciertamente, dicha expresión le hace justicia a la situación electoral vivida en Bolivia en 2019. También advierte (una vez más) sobre el escenario electoral de las nuevas elecciones, con la reaparición de otros viejos actores políticos y, sobre todo, con tan poca mejora respecto al *marketing* político y electoral.

Una campaña electoral puede estar colmada de errores que, lógicamente, pueden restar votos a una candidatura en particular. Sin embargo, la diferencia en un caso u otro está en la capacidad del equipo de campaña de tomar esos errores y de utilizarlos a su favor. En el electorado joven, su falta de militancia en algún partido político pudo ser considerada como una oportunidad para innovar tanto las campañas como las listas de aspirantes a senadores y a diputados, pero esa oportunidad terminó convirtiéndose, en los casos observados, en una serie de fallas debido a su mala estrategia electoral.

El primer error fue creer que a las personas jóvenes se las podía convencer, en su totalidad, a través de las redes sociales. Los partidos políticos, en su mayoría, crearon desde sus cimientos un grupo juvenil que los apoyara y, aún más importante, que les diera su voto. Para ello, acudieron a las redes sociales, creyendo que era la forma más sólida y segura de alcanzar su objetivo. ¿En qué se basaron? En las multitudinarias opiniones que en la actualidad sostienen que la juventud se caracteriza por estar "pegada" a un celular. De ahí que priorizaron ese medio digital y muy pocos partidos (como es el caso de CC) optaron por reunirse de manera presencial con jóvenes de los nueve departamentos.

De la misma manera, creyeron que toda la juventud electora podía ser agrupada en un mismo sector y, por tanto, que era lo mismo hablarles de proyectos políticos a jóvenes de la ciudad de Tarija que a jóvenes que vivían en el barrio Plan 3000 en Santa Cruz de la Sierra. Desde la perspectiva del *marketing* político y electoral, la estrategia de aproximación debe ser diferente según el grupo de edad o el sector. A pesar de ello, muchos de los partidos políticos no salieron de sus zonas de confort para realizar sus campañas, haciendo un esfuerzo mínimo respecto a la innovación para el electorado juvenil. Entre tantas otras cosas, se olvidaron de que para las Elecciones Generales 2019 la juventud representaba más del 40 % del padrón electoral (2,5 millones de electores jóvenes) (Chuquimia, 2019) y que esa cuantiosa cantidad no podía ser menospreciada, ya sea con fines de sumar votos o, lo más importante, por el hecho de que las opiniones de aquellos *millennials* (término utilizado tan despectivamente) tienen un valor en la construcción de una "Bolivia mejor" (*slogan* que, a su vez, ha sido repetido y hasta desgastado por absolutamente todos los nueve partidos políticos en contienda).

El siguiente error de los partidos políticos fue reclutar a jóvenes con fines únicamente publicitarios; es decir, utilizar a la juventud como un atractivo electoral y no como miembros activos de la sociedad. Los ocho partidos opositores al MAS-IPSP presentaron numerosas candidaturas de jóvenes para ocupar diputaciones o senadurías, y también tuvieron cantidades significativas de jóvenes siguiéndolos en las redes sociales. Sin embargo, la diferencia estuvo en la "calidad" de las representaciones políticas jóvenes y no necesariamente en la cantidad. Esto porque no es lo mismo pedirle a un joven *influencer* que sea la figura publicitaria de tu empresa o que candidatee por tu partido como un representante político serio y que, además, esté conectado con la realidad del país.

Por otro lado, se detectaron contradicciones por parte de los partidos políticos respecto al tema de la juventud. Por ejemplo, si bien Carlos Mesa sostuvo diversas reuniones con jóvenes y publicó varios mensajes en sus redes sociales sobre su confianza en la juventud, cuando el ex Ministro de Comunicación, Manuel Canelas, expresó que al candidato le hacía falta "más calle", la respuesta de Mesa fue nefasta: "Es un chico muy joven y no tenía

conocimiento cuando [yo] era Presidente" (en Corz, 2019). Ese comentario sentencia la participación política ciudadana en razón de edad. Claro ejemplo de ello son las candidaturas presidenciales y vicepresidenciales de las elecciones pasadas, en representación de la vieja política, que nuevamente buscaron la oportunidad de asumir los mayores cargos del país.

La renovación política al interior de las organizaciones partidarias o en el Gobierno en general es un pilar fundamental para garantizar la democracia. Ninguna de las dos se llegó a cumplir en el proceso electoral de octubre de 2019. Es más, los cambios fueron únicamente en respuesta a la renuncia de candidaturas, ya que las organizaciones políticas poco hicieron por darle un nuevo aire a sus partidos y por abrirse a pensar en la diversidad de actores sociales que hoy conforman Bolivia. De hecho, utilizando el cambio político se vistieron de demócratas y llenaron las redes sociales de discursos para atraer a todo el público electoral (sobre todo el juvenil). Finalmente, también se evidenció que, en realidad, su objetivo principal fue ponerse en el ojo público que tanto extrañaban y no así comprometerse con la problemática boliviana.

La renovación política al interior de las organizaciones partidarias o en el Gobierno en general es un pilar fundamental para garantizar la democracia. Ninguna de las dos se llegó a cumplir en el proceso electoral de octubre de 2019.

En el escenario político boliviano actual, las redes sociales siguen relegadas a un segundo plano por parte de los partidos políticos y de sus respectivas candidaturas. De igual modo, las campañas electorales son todavía primitivas, en su mayoría, y se desarrollan pegando afiches y regalando panfletos, gorras, camisetas y demás cosas. Asimismo, aún prima la aproximación personal de la candidata o del candidato con el electorado.

La investigación realizada por Daniela Carrasco Michel para el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), y publicada bajo el título *Entre el amor y el odio. Participación política juvenil en el segundo periodo de la Revolución Democrática-Cultural de Bolivia* (2014), establece que el elemento afectivo y emocional es el componente inicial y el posterior eje articulador de las organizaciones. La autora sostiene que la población joven tiene la necesidad de proximidad, de contacto físico y de interrelación. Por lo mismo, las organizaciones juveniles son efímeras, debido a la composición cambiante de sus miembros y, sobre todo, porque en ellas prima la ausencia de organización, por falta de relaciones estructuradas y jerárquicas. Entonces, es importante que la aproximación personal siga un proceso de constante nutrición, elemento que por claras razones no puede realizarse desde las redes sociales.

Conclusiones y reflexiones para el futuro

Los partidos políticos, y en especial sus representantes, creyeron fervientemente que la juventud boliviana vivía únicamente pegada a sus redes sociales. Apostaron todo a una serie de fotos, videos y promesas, como créditos de vivienda para jóvenes, o a una economía alegre y a mensajes alusivos al cambio climático (sin una estructura de cómo generar una economía verde), pensando que serían suficientes para llamar la atención de esos 2,5 millones de jóvenes potenciales votantes, a fin de inclinarlos por un determinado partido político. Se equivocaron, y no solo por subestimar a la juventud, sino por constituir sus equipos de campaña con personas de la vieja guardia política, sin rodearse de jóvenes que aportaran una nueva mirada y ayudaran a construir una propuesta política que, además de reconocer las necesidades del país, reconozca los intereses juveniles, entre ellos el cambio climático, la legalización del aborto, la deuda externa y su impacto en nuestra generación, entre otros.

En el escenario político boliviano actual, las redes sociales siguen relegadas a un segundo plano por parte de los partidos políticos y de sus respectivas candidaturas.

Con los antecedentes de las pasadas elecciones generales, se cree que estamos más preparados como electores para el próximo proceso electoral. En otras palabras, deberíamos estar bien informados y ser críticos (que no es lo mismo que criticones) con las propuestas y los discursos de las distintas candidaturas. No obstante, el paso del tiempo demuestra que la cultura boliviana y los valores políticos no han despertado del todo. Nos llamamos demócratas pero, al primer indicio de una opinión contraria a la nuestra, agredimos verbal o

físicamente y hasta intentamos censurar a esa persona. Las redes sociales se llenan de pedidos y hasta de amenazas a ciertas figuras políticas si estas llegaran a presentarse a las elecciones. Parte de las democracias (nos guste o no) es la capacidad de escoger entre una diversidad de candidatos y de candidatas. Dicho de otra manera, el problema no es que tengamos nueve u ocho binomios en una elección; el problema recae en sus particularidades. Recalco, no hablamos de una elección o de una verdadera elección si las opciones políticas pueden ser traducidas en el retroceso de un país. Tanto en las elecciones pasadas como en las que vienen prevalecen discursos conservadores que limitan y hasta tienen la intención de eliminar los derechos sociales que tanto tiempo ha tomado construir. Son tiempos distintos y, por tanto, las figuras políticas y sus propuestas deben adaptarse a los cambios generacionales y a las emergencias globales, entre ellas el cambio climático, y también brindar propuestas actuales y efectivas para problemas como la violencia de género.

Ningún partido político debe tener como ideal la construcción de un país tomando en cuenta solo a un pequeño grupo de personas. Tampoco se debe guiar bajo la consideración de que solo los que lo siguen pueden ser considerados como ciudadanos y ciudadanas. Esto significa que los discursos y los comportamientos segregacionistas no deberían estar permitidos.

> (…) el paso del tiempo demuestra que la cultura boliviana y los valores políticos no han despertado del todo. Nos llamamos demócratas pero, al primer indicio de una opinión contraria a la nuestra, agredimos verbal o físicamente y hasta intentamos censurar a esa persona.

Referencias bibliográficas

Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación (AGETIC) (2017). *Resultados finales. Encuesta nacional de opinión sobre Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).* Recuperado de: http://agetic.gob.bo/pdf/estadotic/AGETIC-Estado-TICencuestaFinal-v4.pdf

Carrasco Michel, Daniela (2014). *Entre el amor y el odio. Participación política juvenil en el segundo periodo de la Revolución Democrática-Cultural de Bolivia*. Buenos Aires: CLACSO.

Chuquimia, Marco (07/01/2019). “Electores jóvenes llegan a 2,5 millones y partidos ofrecen cuotas en sus listas”, *El Deber.* Recuperado de: https://eldeber.com.bo/89214_electores-jovenes-llegan-a-25-millones-y-partidos-ofrecen-cuotas-en-sus-listas

Corz, Carlos (22/02/2019). “Mesa responde a Canelas: ‘Es un chico muy joven y no tenía conocimiento cuando era Presidente’”, *La Razón.* Recuperado de: http://www.la-razon.com/nacional/mesa-canelas-conocimiento-presidente-bolivia campana_0_3098690141.html

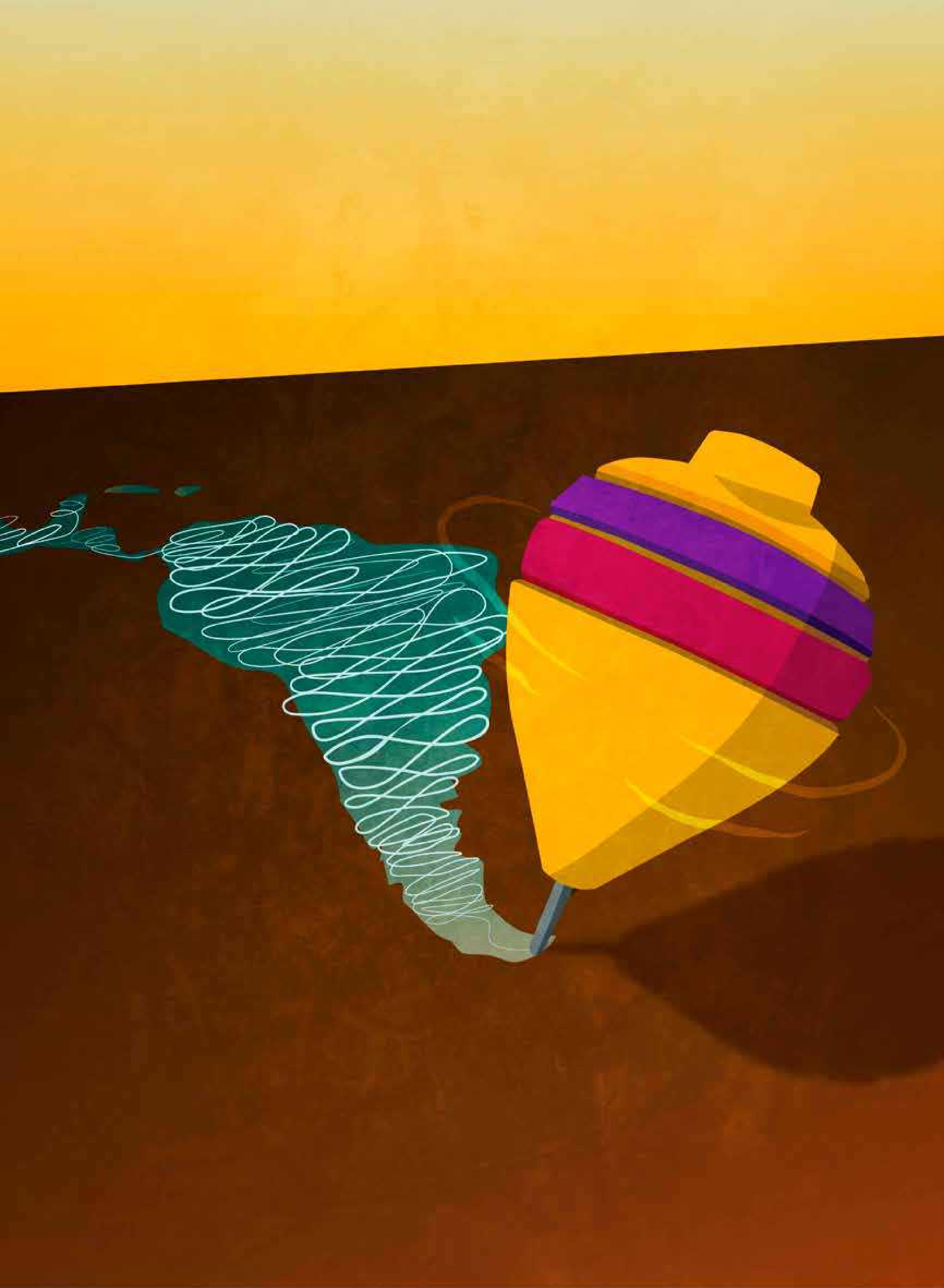
Luque, Teodoro (1996). *Marketing político: un análisis del intercambio político.* Barcelona: Ariel.

Müller, Óscar (2020). “Elegir, los pueblos tienen los gobernantes que se merecen”, *Diario Cambio*. Recuperado de: https://diariocambio.com.uy/2020/01/24/elegir-los-pueblos-tienen-los-gobernantes-que-se-merecen/

Octavia Quiroga Mendizábal

Joven feminista y apartidista. Estudiante de la Carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”. Colaboró en investigaciones sobre los valores sociales y políticos de los jóvenes universitarios (2017), la seguridad informática y los derechos digitales (2017), y el papel de las mujeres en la política boliviana (2018).


Conversaciones
Conversaciones
Conversaciones
Conversaciones



Siete tesis sobre la democracia interna de los partidos políticos en América Latina



Una conversación con Aldo Martínez-Hernández[1]

El gran reto de los partidos políticos en América Latina es profundizar el ejercicio de la democracia en su interior mediante la ampliación de la participación de sus militantes en la toma de decisiones, en la elaboración o la generación de sus planes y propuestas, y en la forma de elección de sus representantes y sus candidaturas. Estas, entre otras ideas, son las que nos plantea Aldo Adrián Martínez-Hernández, profesor-investigador asociado del Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (México), en la entrevista realizada para este número de la revista *Andamios*.

Revista Andamios: ¿Qué se entiende por democracia al interior de los partidos políticos? ¿Cuáles son los principales elementos que la componen o que tienen que ver con ella? ¿Cuáles son los criterios relevantes para identificar el nivel de democracia al interior de los partidos?

Aldo Martínez-Hernández: La democracia interna de los partidos políticos podría entenderse a partir de dos aspectos asociados a la tradición liberal. Por un lado, la democracia interna se refiere al grado de inclusión de los miembros (militantes) en los procesos de toma de decisiones de los partidos políticos (principios, programas, estatutos, doctrina, filosofía); por otro, a la capacidad de los partidos de dotar a sus miembros de la posibilidad de participar en los procesos de selección de sus representantes (al interior y en el sistema), lo cual indica la posibilidad de elegir y de ser elegido. En ambos casos, se constituye como ideal democrático para la apertura del partido político al mayor número de miembros en la toma de decisiones y en la capacidad de ejecutarlas.

Con el concepto anterior se identifica la existencia de elementos asociados al grado de apertura de las organizaciones. En ese sentido, al hablar de democracia interna de los partidos políticos se definen dos dimensiones constitutivas: (i) la toma de decisiones (en temas como la definición de principios, doctrina y filosofía del partido, la formulación de los programas electorales, la definición de los lineamientos internos y los estatutos); y (ii) el acceso a cargos al interior de las organizaciones y como representantes fuera de ella.

Con base en lo anterior, en el esfuerzo que realicé junto a Francisco Olucha Sánchez (2018), se definieron cinco binomios conceptuales que tienen que ver con aspectos sustantivos de la democracia interna y que, como tal, reflejan en conjunto una definición de las estructuras partidistas. El primero se refiere a la centralización del poder político por parte de la élite del partido; es decir, el grado en el que las bases son escuchadas por parte de la cúpula

1 Este texto se fundamenta en las ideas expresadas por Aldo Martínez-Hernández y Francisco Olucha Sánchez en "La democracia interna de los partidos latinoamericanos" (2018), y sistematizadas por el primero en una entrevista escrita para *Andamios*.

del partido político (centralización-descentralización). El segundo se centra en la independencia de los miembros en sus procesos de toma de decisiones frente al partido político; esto es, la independencia de los miembros del partido a la hora de emitir sus opiniones y de la toma de decisiones (independencia-disciplina). El tercero se enfoca en la centralización del poder por el líder del partido; en otras palabras, es la subordinación o no de los miembros al líder por el poder que mantiene dentro del partido político (liderazgo-autonomía). El cuarto tiene que ver con la permeabilidad o la receptividad del partido ante la sociedad; en esencia, es el grado en el que las opiniones de la sociedad son pieza importante para la toma de decisiones (permeabilidad-rigidez). El quinto identifica el pluralismo en la toma de decisiones y en el acceso a cargos dentro del partido; es decir, la participación de las minorías y de los sectores sociales subrepresentados en el proceso de toma de decisiones, y la capacidad de estos para acceder a cargos de elección popular y organizativos del partido (pluralismo-hegemonía).

Revista Andamios: ¿Existe democracia al interior de los partidos políticos en América Latina? ¿Cómo podría caracterizarla o describirla?

Para dar respuesta a este cuestionamiento articularé siete tesis sobre la democracia interna de los partidos políticos latinoamericanos resultantes de mi trabajo con Olucha Sánchez (2018):

1. Los partidos latinoamericanos son altamente centralizados. En ese sentido, tienden a centralizar la toma de decisiones en las cúpulas de las organizaciones políticas, limitando con ello el acceso a los militantes.

2. Los partidos latinoamericanos no otorgan altos niveles de independencia a sus miembros, lo que parece ser una característica relevante dentro de las dinámicas políticas de las organizaciones partidistas de la región. Lo anterior asume que las organizaciones de partidos en América Latina se caracterizan por un fuerte control de sus representantes dentro del sistema político.

3. Los partidos latinoamericanos poseen niveles altos de concentración de poder en el líder del partido, lo cual tiene que ver, primero, con la génesis de la organización partidista y, segundo, con la tradición caudillista institucionalizada por los sistemas presidenciales latinoamericanos.

4. Los partidos latinoamericanos son poco permeables, entendiendo con ello que los intereses de la sociedad son un activo electoral para la toma de decisiones político-partidistas, por lo que constituye, *per se*, la calidad de la representación política.

5. Los partidos latinoamericanos mantienen un limitado pluralismo dentro de su organización interna; es decir, la representación de las minorías étnicas, de género, generacionales, etcétera, son limitadas por los intereses de la cúpula del partido. Los partidos carecen de mecanismos institucionales que garanticen el acceso igualitario a la toma de decisiones y a los propios cargos organizativos y de representación.

6. Los partidos latinoamericanos ubicados en la derecha de la escala ideológica son menos democráticos que los partidos ubicados en la izquierda del espectro.

7. La democracia interna juega un papel determinante en la dinámica electoral de los partidos políticos latinoamericanos, posicionándose como pieza clave para la definición organizativa y la diferenciación ideológica, que trae beneficios electorales.

Los partidos latinoamericanos no otorgan altos niveles de independencia a sus miembros, lo que parece ser una característica relevante dentro de las dinámicas políticas de las organizaciones partidistas de la región.

Revista Andamios: ¿Hay una relación entre ideología política y democracia interna en los partidos en América Latina? ¿Los partidos de izquierda y de derecha son igualmente democráticos o en qué se diferencian?

Sí para la primera pregunta y no para la segunda. En nuestro trabajo (Martínez-Hernández y Olucha Sánchez, 2018) se encontró la evidencia que sostiene que la diferencia ideológica es una variable explicativa de la democracia interna de los partidos latinoamericanos. La investigación sostiene que los partidos de izquierda son más democráticos que los partidos de derecha. Sin embargo, pese a las características ideológicas de los partidos políticos en América Latina, estos carecen, en su generalidad, de mecanismos plurales para la inclusión en la toma de decisiones al interior de sus organizaciones. Aunque la evidencia muestra que los partidos de izquierda son más democráticos que los partidos ubicados ideológicamente a la derecha de la escala, se deben establecer parámetros de medición más precisos para corroborar dicho supuesto.

Los partidos latinoamericanos mantienen un limitado pluralismo dentro de su organización interna; es decir, la representación de las minorías étnicas, de género, generacionales, etcétera, son limitadas por los intereses de la cúpula del partido.

Revista* Andamios*: ¿Qué relación encuentra usted entre el liderazgo en los partidos políticos de América Latina y el caudillismo?

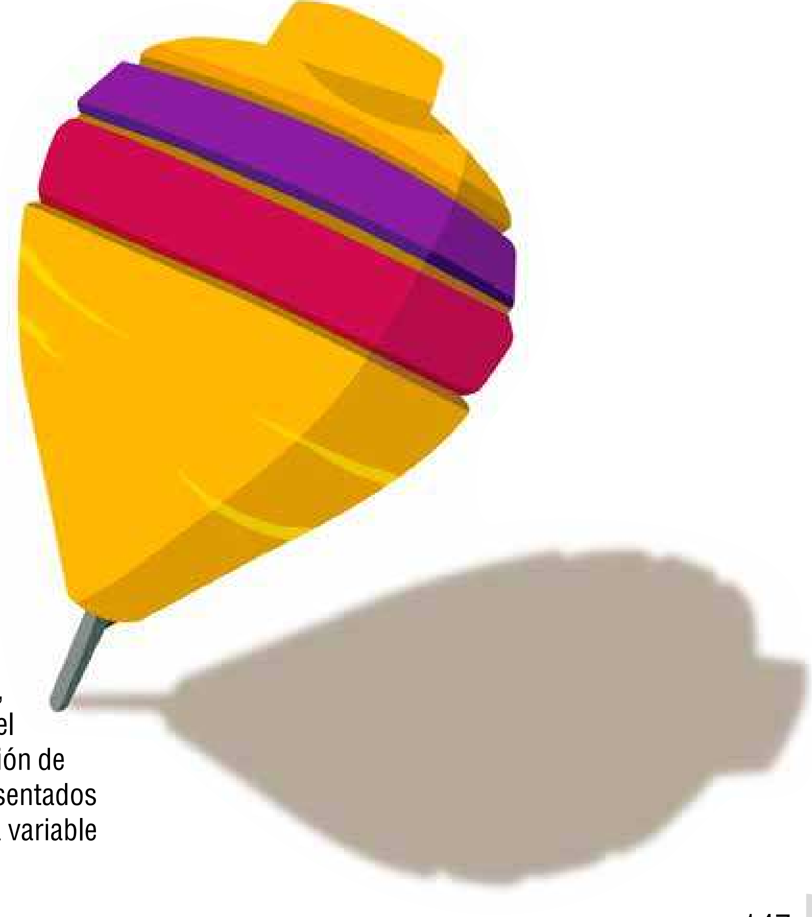
La relación entre liderazgo y caudillismo en la política latinoamericana se ha vuelto un tema de importancia nodal para el entendimiento de las dinámicas partidistas de la región. Por un lado, el liderazgo se asocia con la subordinación de los miembros al líder del partido por el poder que detenta al interior de la organización. Por otro lado, el origen (nacimiento) de los partidos en la región se ha relacionado directamente con la existencia de liderazgos fuertes que, como se comentó, subordinan a la militancia y condicionan su actuar dentro de las organizaciones (Alcántara, 2001; 2004). Estos dos elementos tienen que ver con una cuestión que es estructural en los sistemas latinoamericanos, la cual está asociada con la tradición caudillista institucionalizada por los sistemas presidenciales de América Latina, mencionado anteriormente (Martínez-Hernández y Olucha Sánchez, 2018).

La democracia interna juega un papel determinante en la dinámica electoral de los partidos políticos latinoamericanos, posicionándose como pieza clave para la definición organizativa y la diferenciación ideológica, que trae beneficios electorales.

Revista* Andamios*: Con referencia a sus hallazgos sobre el pluralismo dentro de los partidos latinoamericanos, ¿logró identificar si esta característica influye en el nivel de democracia interna? ¿Qué particularidades otorga ese pluralismo sobre esa democracia?

Manuel Alcántara y Lina María Cabezas (2013), como también Flavia Freidenberg (2003; 2009), mencionaron que una de las dimensiones para el estudio de la democracia interna es la participación de las minorías y de los sectores sociales subrepresentados en el proceso de toma de decisiones. Por ello, la variable pluralismo asume la observación del grado de inclusión en el que esas minorías (étnicas y de género) sub o infrarrepresentadas tienen acceso y forman parte del proceso de toma de decisiones y de acceso a cargos de elección popular y del partido. En tal sentido, el pluralismo se asocia a la capacidad de los partidos de legitimar la igualdad de las diferencias sociales al interior de las organizaciones, lo cual es, en esencia, un principio democrático.

Pese a que en nuestros hallazgos los partidos latinoamericanos se agrupan hacia un pluralismo medio, es evidente que, en los procesos internos, los diferentes sectores minoritarios no adquieren una importancia relevante en las organizaciones partidistas, principalmente en temas de género. No obstante, existen partidos conformados por diferentes grupos étnicos que sí manifiestan una diferencia positiva frente a los que no tienen esa conformación. Lo anterior se debe directamente a los diversos contextos y dinámicas políticas e institucionales (sistémicas) en las cuales se desempeñan. A pesar de ello, el pluralismo también consolida la idea de diferenciación ideológica, debido a que los partidos de izquierda son más plurales que los partidos de derecha, lo cual tiene que ver con la naturaleza de los propios partidos, su origen y su composición (Martínez-Hernández y Olucha Sánchez, 2018).



La relación entre liderazgo y caudillismo en la política latinoamericana se ha vuelto un tema de importancia nodal para el entendimiento de las dinámicas partidistas de la región.

Revista Andamios: ¿Qué entiende por descentralización de los partidos políticos y cómo esto puede contribuir a su mayor democratización?

La respuesta a este cuestionamiento se puede encontrar en lo evidenciado por Krister Lundell (2004) y por Reuven Hazan y Gideon Rahat (2010) en cuanto a que la descentralización de los partidos políticos es un elemento que define el proceso en el que los partidos eligen a sus candidatos, observando quiénes pueden tomar esa decisión. Con ello, entienden por centralización la capacidad del líder y de la cúpula del partido para elegir las candidaturas, y entienden por descentralización la capacidad de las bases para hacerse oír en el proceso decisorio. En este sentido, el binomio centralización-descentralización tiene que ver con la percepción de los militantes sobre el grado en el que las bases son escuchadas por la cúpula del partido.

La importancia de esta dimensión se asocia directamente a la capacidad de involucrar a todos los sectores de la organización en la toma de decisiones, ejerciendo un principio igualitario que consolida una socialización en democracia. En los partidos latinoamericanos se encuentra una variedad de procesos en la toma de decisiones, tema que es relevante a la hora de entender las dinámicas internas de los partidos políticos, su composición, su organización y su comportamiento. Sin embargo, según la evidencia para América Latina, hay una tendencia hacia una mayor centralización en la toma de decisiones por parte de la élite del partido en detrimento de la toma de decisiones con la inclusión de sus bases (Martínez-Hernández y Olucha Sánchez, 2018).

Revista Andamios: ¿Qué otras acciones se podrían realizar para coadyuvar en la democratización de los partidos políticos en América Latina?

Las acciones podrían estar encaminadas precisamente a cada uno de los elementos ya mencionados. En principio, establecer mecanismos institucionales que aseguren, incentiven y consoliden la participación igualitaria de los miembros; es decir, el acceso igualitario en materia de género, de minorías étnicas y de jóvenes, en dos sentidos. El primero es establecer sistemas de elección internos que aseguren la representación de sus militantes tanto al interior del partido como en los cargos de elección popular. El segundo es el establecimiento de instrumentos que permitan la expresión de las diferentes visiones políticas de la organización.

En los partidos latinoamericanos se encuentra una variedad de procesos en la toma de decisiones, tema que es relevante a la hora de entender las dinámicas internas de los partidos políticos, su composición, su organización y su comportamiento

La centralidad de esos dos instrumentos está íntimamente ligada a las dinámicas políticas contemporáneas, las cuales, por principio democrático, aluden a la necesidad de la propia apertura de sus instituciones rectoras. Además, como se ha evidenciado, la democracia interna favorece electoralmente a los partidos políticos, por lo que instaurar tales mecanismos satisface la necesidad intrínseca de la democracia y del propio interés de los actores políticos.

Referencias bibliográficas

Alcántara, Manuel (2001). *Experimentos de democracia interna. Las primarias de los partidos en América Latina*. Serie "Documentos de trabajo", 6. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede México).

Alcántara, Manuel y Cabezas, Lina María (eds.) (2013). *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos.* Valencia: Tirant lo Blanch.

Hazan, Reuven y Rahat Gideon (2010). *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Serie "Comparative Politics". Oxford y Nueva York: Oxford University Press.

Lundell, Krister (2004). "Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective", *Party Politics*, 10, 1, 25-47.

Martínez-Hernández, Aldo A. y Olucha Sánchez, Francisco (2018). "La democracia interna de los partidos latinoamericanos", *Perfiles Latinoamericanos*, 26, 51, 7-36.

Freidenberg, Flavia (2003). "Democracia interna de los partidos políticos". En: Nohlen, Dieter *et al.* (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina* (627-678). México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral e IDEA Internacional.

_____ (2009). "¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 277-295.

Aldo Adrián Martínez-Hernández

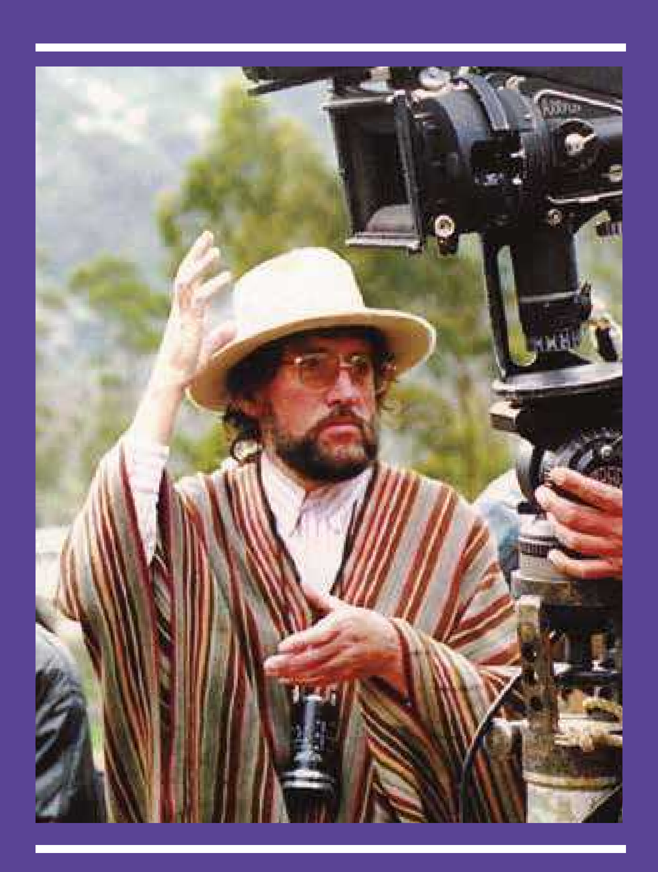
Doctor en Ciencia Política con especialización en Política Comparada por la Universidad de Salamanca (España) y maestro en Ciencia Política por la misma institución. Ha sido galardonado con el Premio "Juan Linz" Accésit del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid, España), y con el Premio "Jóvenes Investigadores" del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina. Actualmente se desempeña como profesor-investigador asociado del Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (México). Entre sus publicaciones destacan: *La democracia interna de los partidos latinoamericanos* (2018) y *El giro a la izquierda de los parlamentos latinoamericanos: ¿cuándo y cómo se dio?* (2019).


MEMORIAS
LA DEMOCR
MEMORIAS DE LA DEMOCRACIA
EMOCRACIA
MEMORIAS

MEMORIAS DE LA DEMOCRACIA



El cine como instrumento de lucha social y democrática



Una entrevista con Jorge Sanjinés Aramayo

La historia de la democracia en Bolivia puede ser narrada por diferentes voces y textos, y a través de ciertas obras que se han constituido en la memoria audiovisual inmortal que nos deja una parte de cine nacional.

Jorge Sanjinés Aramayo es uno de los máximos exponentes del cine boliviano. Su trabajo de más de seis décadas como guionista y productor, y su compromiso con las luchas y las reivindicaciones sociales, le han permitido cruzar fronteras y constituirse en un actor clave del nuevo cine latinoamericano. En su larga trayectoria conformó el Consejo Nacional de Cultura para el Cine, fue director del Instituto Cinematográfico Boliviano, formó parte de la creación del Grupo Ukamau, estableció la primera Escuela Fílmica Boliviana y organizó el Cine Club Boliviano como primera institución de cine-debate en el país, que llevó a cabo el Primer Festival Fílmico Boliviano. Su labor ha permitido perpetuar gran parte de los principales hitos históricos de la democracia del país en obras que se constituyen en el referente del cine nacional.

***Revista Andamios:** Usted es reconocido como uno de los más importantes y prolíficos exponentes del cine boliviano y del Nuevo Cine Latinoamericano. ¿Cuéntenos sobre las motivaciones que lo llevaron a incursionar en el rubro cinematográfico?*

Jorge Sanjinés Aramayo: Hay un viejo refrán o proverbio que dice: "no hay mal que por bien no venga". Eso podría aplicarse en mi experiencia porque yo salí exiliado muy joven, a los 17 años, acompañando a mi padre; y enfrentando las dificultades y las penurias del exilio encontré el cine. Junto a mi padre salió al exilio un gran conocedor, un fanático del cine, don Walter Villagómez, que los fines de semana me invitaba a ver películas en Lima (Perú). En ese tiempo Lima tenía 50 salas de cine, cada barrio tenía una gran sala; el mejor cine del mundo se podía ver en Perú. Así que de pronto me encontré en contacto con *El ladrón de bicicletas*, una obra clásica del neorrealismo italiano; con el mejor cine alemán, con la mejor comedia norteamericana. La ventaja era que este amigo "conocedor", cuando salíamos de cada proyección, me decía: "esta película es buena por esto, por aquello, por lo otro"; "este actor tiene un desempeño extraordinario, se llama fulano de tal, hay que acordarse de ese nombre porque él trabaja siempre en buenas películas".

Sin darse cuenta, don Walter Villagómez me estaba formando, primero en el interés y después en la apetencia de hacer cine. En ese momento yo no tenía una clara conciencia de eso, pero después me di cuenta de que mi interés serio por el cine había empezado en el exilio. Fue un exilio muy duro, en el que no solamente

aprendí el cine que me ensañaba don Walter Villagómez; también aprendí mucho de la vida, del dolor y de la pobreza, porque mi padre se enfermó muy temprano, a los tres meses que empezó el exilio, y no pudo trabajar, entonces me dijo "si queremos comer tienes que trabajar". Empecé a trabajar de vendedor de loterías, de vendedor de periódicos, de asistente de albañil; tareas muy primarias, pero que me enseñaron a conocer al pueblo, que me enseñaron a interesarme en su destino. Entonces, se puede decir que yo aprendí haciendo cine, en el dolor del exilio.

Revista* Andamios: *¿Cómo inició y cuáles fueron los avatares de su incursión en el cine, que muestra una clara inclinación por la temática social?

Tendría que referirme a la primera película que realmente hice, que se llama *El poroto*. Esa es una pequeña obra de tres minutos que realicé cuando hice un taller de cine en Chile, con el maestro boliviano Lisímaco Gutiérrez. El desafío era interesante porque decía: "cuenten una historia dramática en tres minutos". Al principio nos parecía imposible contar en tres minutos una historia dramática, era una cosa absurda; sin embargo, encontré la solución y gané el concurso.

La historia de *El poroto* es la historia de un niño pobre que está contemplando la tumba de su mamá en un cementerio humilde y es la única tumba que no tiene flores. Después el niño aparece merodeando un jardín público, que es vigilado por tres o cuatro guardias, porque el jardín es enorme. El niño los distrae y logra sacar flores, pero es descubierto y tiene que correr porque es perseguido por uno de los guardias. Finalmente lo evade. Llega al cementerio y deposita las flores que había robado en un vaso. Esa película pequeña da una idea de que yo ya tenía una sensibilidad por lo social, sensibilidad que logré sufriendo los problemas de la pobreza en el exilio.

> Fue un exilio muy duro, en el que no solamente aprendí el cine que me ensañaba don Walter Villagómez; también aprendí mucho de la vida, del dolor y de la pobreza (…).

Revista* Andamios: *El cine militante, denominado también revolucionario, emerge en Latinoamérica a partir de producciones como Revolución. ¿Cuéntenos cómo surge la idea y el desarrollo de esa película?

Revolución es una película que nace del montaje de los fragmentos que habíamos logrado en una primera versión de una película mayor. Queríamos hacer una película de unos 30 o 40 minutos sobre la Revolución de 1952, porque nosotros éramos hijos frescos de ese proceso. Cuando volví del exilio era 1956, cuatro años después de la revolución. Todavía estaba muy fresca la memoria de aquella "insurgencia".

En esa película que pensábamos hacer había una visión crítica de lo que se había propuesto y lo que no había logrado la revolución, pero no podíamos concluirla. Filmamos unos trozos, unos momentos de ese proyecto, porque el dueño de la cámara (nos habíamos prestado una cámara de 16 milímetros) nos la pidió de vuelta y tuvimos que parar en menos de medio rodaje. Nos quedamos con el material que habíamos filmado y cuando fuimos a procesar esa película se me ocurrió hacer revelar el material, echarle una mirada, y me encontré con un material interesante y dije: "¿Qué pasa si me pongo a hacer un montaje con este material? ¿Qué podría salir?". Y eso es *Revolución.*

Revista* Andamios: *En su larga trayectoria fue fundador y formó parte de diferentes instituciones de cine en nuestro país, entre ellas el Instituto Cinematográfico Boliviano, del cual fue director. ¿Cuéntenos un poco sobre esta experiencia?

Claro. Eran los primeros años del cine boliviano. En realidad el cine boliviano no existía todavía en cine sonoro. Se había hecho un cine muy importante, un cine social que volcaba su mirada a los problemas sustanciales de la sociedad boliviana.

Primero no creíamos que podríamos llegar al instituto cinematográfico en medio del gobierno militar dictatorial de René Barrientos. Más bien, después de haber hecho *Revolución*, nos estábamos preparando para ver lo peor que podría venir sobre nosotros. Nos sorprendimos muchísimo porque ese viejo amigo que me había enseñado el ABC del cine en Lima durante el exilio había sido nombrado Secretario de la Presidencia y, como era un cineasta (de alguna manera frustrado), se acordó que yo había hecho *Revolución*. Le había gustado mucho la película y vino a ofrecernos la dirección del Instituto Cinematográfico Boliviano.

No podíamos creer. Pedimos varias cosas. Creíamos que no iban a aceptar. Nos parecía casi imposible que en medio de un gobierno militar dictatorial estuviéramos nosotros haciendo cine en el instituto cinematográfico. Sin embargo, volvió al día siguiente a estacionarse un auto de lujo del Estado frente a mi casa. Bajó don Walter Villagómez y me dijo: "está aceptado, eres director del Instituto Cinematográfico Boliviano". "¿Con toda libertad?", pregunté. "Con toda libertad", respondió. "¿Sin injerencia del Estado en los guiones?", añadí.

"Sin injerencia", contestó. "Maravilla –le dije–, es increíble; veremos si es posible". Así nació el Instituto Cinematográfico Boliviano, primero para prepararnos, para hacer una película más grande.

Revista* Andamios: *El cine nacional marcó hitos fundamentales que sirven de referente para sus pares en la región. Usted es el primer cineasta en haber producido películas en idiomas de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC), aimara y quechua. Ukamau y Yawar Mallku, más allá del uso del idioma, ponen en un plano central reivindicaciones y denuncian la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas. ¿Nos podría relatar detalles sobre la génesis y el desenlace de estos films?

Ukamau nace de la preocupación que teníamos nosotros, el grupo que en ese tiempo se llamaba Kullasuyo, sobre la problemática del país. Veíamos al campesino e indígena como el protagonista esencial de ese proceso; no reconocido oficialmente, pero en el fondo lo era. La reforma agraria de Bolivia se hizo por la presión de los indios del país, principalmente del occidente; una presión que nació en la guerra del Chaco, en aquellos indígenas que formaron los primeros sindicatos agrarios en Cochabamba y que se dieron cuenta del derecho que tenían sobre la tierra que trabajaban.

El Movimiento Nacionalista Revolucionario no pudo contener a los indígenas para hacer la revolución. Cuando salió el decreto de 1953 gran parte de la tierra ya había sido tomada. Entonces ese protagonista, el indio, para nosotros era un personaje trascendental, fundamental en el proceso revolucionario. Y dijimos: "vamos a hacer una película que trate de la soberanía perdida", una metáfora sobre la soberanía perdida. Eso es *Ukamau.*

Después vino *Yawar Mallku*, en un momento cuando estábamos atravesando una crisis económica tremada. Con los pocos recursos que nos habían dado de la venta de los muebles, el refrigerador y la cocina que teníamos, nos fuimos a vivir con mi esposa y mis hijos al campo. Allá conocimos la noticia espeluznante de la esterilización de mujeres jóvenes campesinas, sin su consentimiento. ¡Nos enojamos mucho! Nos reunimos y dijimos: "tenemos que hacer una película sobre esto, a como dé lugar", porque nos sentimos comprometidos con el proceso. Vimos el cine como un instrumento de lucha. No era para nosotros un lugar donde realizarnos personalmente, tener dinero o fama. Queríamos usar el cine como instrumento de lucha política, pero no teníamos un centavo. Dijimos: "vamos a hacer un documental".

Oscar Soria, gran investigador e intelectual, viajó a Huatajata (localidad cercana al lago Titicaca), donde había nacido la noticia de la esterilización inconsulta, pero había miedo en el país; nadie quiso decir nada. Nos dimos cuenta de que no iban a hablar, de que no iba a ser fácil. Dijimos: "bueno, en vez de un documental haremos una ficción basada en esos sucesos". Logramos interesar a un grupo de jóvenes médicos progresistas, que dieron un poco de dinero con el cual compramos el material virgen. Nos prestamos una cámara de cine; teníamos solamente dos lentes. Para poder viajar a la comunidad donde íbamos a filmar *Yawar Mallku* tuvimos que firmar un cheque sin fondos. El argumento con el cual convencí a mis compañeros para realizar esta acción era el siguiente: "de la cárcel algún día vamos a salir, pero de la frustración de no hacer esta obra no vamos a salir nunca, así que vamos".

El estreno de la película fue otro problema, volvimos a ver la mano militar. Pese a que había un gobierno nacional civil, el Alcalde de la ciudad era un General. Cuando se hizo la *premier* para la prensa y la gente invitada, de inmediato la Alcaldía prohibió la película. Se armó un gran movimiento en la ciudad. La gente protestaba porque fue a la sala del estreno a las ocho de la noche y encontró que estaba prohibido vender las entradas. Se hizo una manifestación. La gente salió marchando hasta la plaza Murillo para reclamar a la Embajada Americana, porque sabía que la decisión de la Alcaldía tenía que ver con una orden del embajador, ya que estábamos denunciando el crimen de lesa humanidad de la esterilización inconsulta de las jóvenes campesinas de Bolivia, un país con poca población, con una mortalidad materna infantil altísima. Así íbamos viendo y entendiendo mejor el compromiso que fuimos adquiriendo con ese cine al que veíamos como instrumento de lucha.

Después hicimos *El coraje del pueblo*, que fue también una aventura, porque no había quién pudiera financiar una película como esa, en color, con reconstrucciones de movimiento de tropas. ¿Quién iba a poner dinero en una película como *El coraje del pueblo?* ¡Nadie!

Después del fracaso de *Los caminos de la muerte*, en la que también tuvimos problemas económicos muy grandes, milagrosamente llegaron a La Paz dos amigos productores de cine, uno uruguayo y otro argentino, a proponernos que la televisión italiana quería hacer un documental sobre la vida de los mineros bolivianos. Dijimos: "esta es la oportunidad, no sabemos qué es lo que nos pasará, pero si no hacemos ahora *El coraje del pueblo* no la vamos a hacer nunca". Por supuesto que la televisión italiana no sabía en absoluto que estábamos filmando una película sobre la masacre de San Juan.

Cuando llegamos a revelar el material a Roma, en el

laboratorio de la televisión italiana, algunos funcionarios de esa institución, que vieron los primeros *vouchers* revelados, no podían creer lo que veían. Después tuvimos que comprometer a uno de los funcionarios, que era un hombre de izquierda, contarle la verdad y pedirle que nos proteja, que nos ayude. Entonces, cuando venían los inspectores de la televisión italiana para ver qué estábamos montando en sus laboratorios, les mostrábamos las cosas más inocentes, escondíamos todo lo que era comprometedor.

Se enteraron de cómo era la película en su estreno en el Festival de Pésaro, que era un festival muy comprometido. Al día siguiente los tres responsables del proyecto de esa televisora tomaron vacaciones. No sabían cómo iban a responder a sus jefes lo que había pasado. El periódico italiano *La Unidad*, del Partido Comunista, decía: "ésta es una película imposiblemente producida por la Televisión Italiana", porque la misma revelaba las implicaciones de los norteamericanos en la masacre de San Juan, que querían impedir que los trabajadores mineros, los obreros, los estudiantes del país le dieran un apoyo orgánico a la guerrilla del Che Guevara, que estaba luchando esos días en Ñancahuazú.

¿Costo? Cárcel casi de un año para uno de los compañeros, al cual encontraron con un baúl con armas y uniformes militares; siete años de exilio para el que habla. Es el precio que pagamos por hacer ese cine político, comprometido, durante la dictadura de Hugo Banzer.

Durante el exilio aprovechamos el tiempo en países que nos interesaban culturalmente, como Perú, México o Ecuador. En Perú hicimos *El enemigo principal* y en Ecuador, *Fuera de aquí*. Ambas películas estuvieron inspiradas en sucesos verdaderos.

Revista Andamios: *Como relata, entre las hieles de este rol que decidió asumir sufrió el asedio del régimen dictatorial; sin embargo, esto no frenó su labor ni modificó el rumbo de su trabajo. ¿Cuéntenos un poco sobre esta dura etapa?*

Bueno, pasamos momentos muy críticos. Nos habíamos convertido en sujetos peligrosos para el sistema dictatorial. Estábamos en la lista de 13 personas que debíamos ser asesinadas, junto a figuras como la de Luis Espinal.

Durante la época de Luis García Meza y Luis Arce Gómez tuvimos que salir clandestinamente del país para filmar y procesar la primera versión de *Las banderas del amanecer*, que es una película que relata la lucha del pueblo boliviano por la recuperación del proceso democrático.

El año 1968 fui invitado a Festival de Mérida, en Venezuela, organizado por la Universidad de Mérida y la Universidad de los Andes. Me llevé la gratísima sorpresa de ver que había otros cineastas latinoamericanos haciendo, prácticamente, el mismo tipo de cine que hacíamos nosotros en Bolivia: cine comprometido con su realidad política y social. Me encontré a los cubanos Santiago Álvarez, Tomás Gutiérrez Alea y Raymundo Gleyzer (este último asesinado el año 1976); a los grandes cineastas de América Latina, todos reunidos en ese festival.

En el festival se hablaba de la revolución, porque en esos años parecía posible. Estábamos impresionados por el triunfo de la Revolución cubana. Creíamos que para nuestros pueblos la liberación del imperialismo estaba cerca y que había que trabajar para que eso sea posible. En eso no estábamos solos; estábamos con peruanos, chilenos, argentinos, venezolanos y cubanos.

Bueno, pasamos momentos muy críticos. Nos habíamos convertido en sujetos peligrosos para el sistema dictatorial. Estábamos en la lista de 13 personas que debíamos ser asesinadas, junto a figuras como la de Luis Espinal.

Resumiendo, podría decir que primero teorizamos sobre la necesidad de hacer un cine junto al pueblo, un cine que respetara al pueblo, que recogiera la memoria de sus valores culturales, y luego otra propuesta importante, que creo hicimos nosotros, es "hagamos y construyamos un lenguaje narrativo que nos pertenezca, que no sea americano, que no sea europeo", "un lenguaje, una narrativa nuestra, que tenga que ver con ritmos internos de nuestra propia cultura, con su modo de entender la realidad, de ver a los demás".

Nos impresionó mucho la filosofía social política de las comunidades. Decíamos: "pero aquí en Bolivia nuestras comunidades indígenas están haciendo la revolución, están practicando todos los días la revolución; están practicando la igualdad, la fraternidad, la solidaridad, el poder político no concentrado". Tenemos mucho que aprender. Fuimos a enseñar y terminamos aprendiendo.

Yo siempre quise regresar al país. Me detuvo el hecho de que podíamos hacer cine en países culturalmente hermanos, como Perú o Ecuador. La idea de regresar del exilio fue continuar la película *La nación clandestina*, que resume la búsqueda de un lenguaje cinematográfico boliviano culturalmente propio. Esta nace en la época democrática, porque en esa época ya no teníamos que ocuparnos de acusar al imperio ni de estallarnos contra

el fascismo militarista; ya nos dedicamos a temas más profundos, como el tema de la identidad.

Resumiendo, podría decir que primero teorizamos sobre la necesidad de hacer un cine junto al pueblo, un cine que respetara al pueblo, que recogiera la memoria de sus valores culturales (…).

Revista* Andamios: *Como afirma,* La nación clandestina *es otra película nacional que marca relevancia en la historia del cine, por su contenido y su formato. ¿Cuál ha sido el sentido propuesto hacia este reconocido proyecto?

En esa búsqueda del lenguaje, de una manera propia, de una narrativa propia, creamos el Plan Secuencia Integral. Los planos secuencia ya existían mucho antes de nuestro cine. Lo llamamos integral porque este plano recoge otro elemento fundamental de la cultura: la concepción del "tiempo circular". En el mundo indígena el tiempo no se concibe linealmente, no hay comienzo, desarrollo y final; las cosas regresan, la muerte puede ser el comienzo. Por eso, en *La nación clandestina*, Sebastián aparece otra vez; renace de su dolor y regresa a la vida.

Revista* Andamios: *Como productor que ha buscado a través del cine visibilizar las reivindicaciones y las vulneraciones a los pueblos indígenas le ha tocado vivir diferentes momentos sociopolíticos complejos, como los gobiernos militares. ¿Cómo ve ahora el cine nacional, en este tiempo con mayores libertades democráticas?

Bueno, ahora vivimos en una etapa agraciada por la democracia, por eso tenemos que defenderla y protegerla. Se han dado posibilidades de que jóvenes cineastas puedan expresarse y están haciendo películas interesantes, pero también ha habido lo malo, porque el facilismo tecnológico ha permitido que jovenzuelos, sin ningún criterio ni talento cinematográfico, hagan películas espantables, que han terminado por asustar al público y ahuyentarlo. Hoy en día le cuesta mucho al cine nacional recuperar la confianza de la gente.

Es importante tener en cuenta que hoy, gozando de la democracia, tenemos posibilidades de hacer el cine que Bolivia necesita, un cine sobre el propio país. Tenemos que fortalecer nuestra noción de identidad, tenemos que encontrar la manera de devolverles a los pueblos indígenas lo que ellos nos han dado.

Revista* Andamios: *La democracia se gestó gracias a la suma de luchas sociales, políticas y culturales. El cine militante que usted impulsó en el país formó parte de ese proceso y Ukamau se constituyó en un actor clave. ¿Cuéntenos sobre este grupo que se formó tan exitosamente?

Tal vez yo no soy tan consciente como lo es otra gente sobre la influencia que ha tenido el trabajo del Grupo Ukamau en el proceso democrático que vivimos. Hemos peleado 18 años llevando nuestras películas a las comunidades, a las minas, a las poblaciones rurales; películas que tratan de los temas que ya hemos conversado. Entonces, creo que eso es lo que vale.

En el mundo indígena el tiempo no se concibe linealmente, no hay comienzo, desarrollo y final; las cosas regresan, la muerte puede ser el comienzo. Por eso, en *La nación clandestina*, Sebastián aparece otra vez; renace de su dolor y regresa a la vida.

Revista* Andamios: *La cantera es fundamental cuando se tienen objetivos a largo plazo. Mantener y fortalecer un cine con identidad nacional parece ser su reto permanente. ¿Qué ha sido de la Escuela Fílmica Boliviana y qué es hoy de la Escuela Andina de Cinematografía?

La Escuela Fílmica Boliviana, que fue creada hace muchos años, incluso antes de que entráramos al instituto cinematográfico, duró muy poco tiempo. Fue una experiencia que no pudo sostenerse, de la que no tuvimos ningún resultado concreto, en trabajo ni en obras.

En 2000, dentro de la Fundación Grupo Ukamau, y por instancias de Beatriz Palacios, se creó la Escuela Andina de Cinematografía, a través de la cual hemos recuperado ese emprendimiento que tuvo un momento extraordinario cuando logramos invitar a seis grandes realizadores del cine latinoamericano para dar talleres aquí. En esos talleres han participado algunos de los cineastas que hoy en día están haciendo cine en Bolivia. Grandes maestros como Jorge Fonce, de México, y

grandes figuras del cine latinoamericano estuvieron dando talleres de 15 y 20 días aquí en Bolivia.

El fallecimiento de Beatriz interrumpió ese proceso por muchos años. Sin embargo, desde 2018 retomamos las actividades de la Escuela Andina de Cimematografía, abriendo un curso regular y una carrera de tres años. Estamos muy contentos con el resultado. Aquí están instruyendo las mejores personalidades técnicas e intelectuales del cine boliviano hoy, y creo que eso tendrá frutos a corto plazo.

Sin Beatriz Palacios esos 18 años de exhibición y de trabajo de difusión del cine del Grupo Ukamau no habrían sido posibles. Ella personalmente encabezaba los emprendimientos para dar las películas en las minas o en Potosí, Tarija o Santa Cruz, proyecciones que hacía siempre con debate. Luego fue una extraordinaria productora. Tenía una calidad humana muy grande. Era una persona que sabía tratar con el mismo respeto y el mismo cariño a la gente más encumbrada y al hombre más sencillo. Fue una maestra de muchos jóvenes que adoraban su calidad humana, su sabiduría y su simpatía.

Revista* Andamios: *Desde su vivencia comunitaria y el conocimiento adquirido sobre los sistemas sociales, culturales y políticos de las NPIOC, traducidos en sus producciones, ¿qué opinión tiene sobre los avances en el reconocimiento de la democracia comunitaria y en la consolidación de las autonomías indígena originario campesinas?

Las organizaciones sociales que mayor experiencia tienen en el manejo de la política interna son los pueblos indígenas. Se han autogobernado con una sabiduría impresionante, han logrado crear sociedades de igualdad, de solidaridad profunda, y las autonomías nos abren esa posibilidad de que esos pueblos puedan lograr su independencia política, que puedan seguir siendo ellos mismos, sin compromisos con otras entidades, con otras fuerzas políticas. De eso depende que podamos preservar la identidad cultural indígena.

Revista* Andamios: *En su amplio conocimiento sobre la historia política, social y cultural del país, la cual se refleja claramente en las diferentes obras que deja como herencia histórica, ¿cuál es su percepción sobre la democracia nacional?

El compromiso con la democracia es de todas y todos, y por eso creo que la democracia merece ser protegida y respetada; es el baluarte con el cual nuestra nación puede superar muchos problemas que todavía tiene. Creo que hay deficiencias en términos culturales. Por ejemplo, todavía tenemos mucho que hacer; no ha habido y no existe una clara política de revaloración profunda de las culturas indígenas. Creo que es una tarea pendiente dentro este proceso democrático.

La democracia tiene altibajos. También se puede hacer crítica. No podemos decir que estamos plenamente satisfechos con todo lo que pasa, pero es parte de los procesos históricos. Somos seres humanos, tenemos cosas buenas y cosas malas.

Yo podría decirles que la dictadura está siempre asociada a la muerte y la democracia a la vida.

El compromiso con la democracia es de todas y todos, y por eso creo que la democracia merece ser protegida y respetada; es el baluarte con el cual nuestra nación puede superar muchos problemas que todavía tiene.

Jorge Sanjinés Aramayo

Cuenta con más de 50 años de trayectoria en el ámbito audiovisual. Estudió Filosofía en La Paz y Cinematografía en Santiago de Chile. Al retornar a Bolivia junto a Óscar Soria sientó las bases del grupo cinematográfico que más tarde se conocería como Grupo Ukamau. Entre sus películas más destacadas se encuentran Ukamau (1966), *Yawar Mallku* (1969), *El Coraje del Pueblo* (1971) y *La Nación Clandestina* (1989). Escribió varios textos, entre ellos se encuentra *El Plano secuencia integral* y el libro *Teoría y Práctica junto al pueblo*. En la actualidad está en etapa de posproducción de su nueva película "*Los Viejos Soldados*".

Las Elecciones Presidenciales[1]

(una mirada al pasado)



José María Barreto

A las 9 de la mañana del domingo –día señalado para las elecciones presidenciales– todas las mesas receptoras de sufragios se hallan en pleno funcionamiento en La Paz. Las elecciones se verifican en un solo recinto, la Plaza Murillo, el lugar más céntrico de la ciudad y en cuyos alrededores están el Palacio de Gobierno, el Palacio Legislativo, el Club de La Paz, donde se congregan los liberales, y el Hotel París, donde vive el candidato republicano.

En el centro, en los pasajes y en los costados de la plaza están instaladas las mesas electorales. Son quince y al lado de cada una de ellas se ve una caseta de madera de dos metros de altura por uno de ancho. El ciudadano elector, después de comprobar su situación de tal, se introduce en esta caseta, donde hay un pequeño pupitre; cierra la puerta, escribe y pliega tranquilamente su voto y sale a depositarlo en el ánfora que se halla en la mesa contigua.

En torno de las mesas, aisladas del pueblo por medio de alambrados, están los miembros de la comisión receptora de sufragios, designados entre los adherentes de los partidos en lucha, y tienen también asiento y derecho a formular cualquier observación, los delegados de los mismos partidos.

No hay en las inmediaciones de las mesas, ni en todo el recinto electoral, un solo soldado, un solo gendarme, un solo uniforme. Resguarda el orden la "policía civil", institución *ad hoc*, compuesta de los ciudadanos de los partidos beligerantes, que han sido propuestos por estos a la Prefectura Departamental, la que ha hecho por selección, los nombramientos respectivos.

Los "policías civiles" visten su traje habitual, pero ostentan en el brazo izquierdo una cinta roja y verde. Es su único distintivo. No llevan armas, ni portan bastones. Todo el mundo les respeta, les acata y les obedece sin reparo. Es una institución envidiable.

Y es este un pueblo admirable. Recuerda a Suiza.

•

Las elecciones se realizan tranquilamente durante las primeras horas. Hay bastante gente en la plaza, pero poco entusiasmo. Se oyen vítores y aclamaciones de continuo, pero desmayadamente, sin ardor, sin fuego colectivo.

Por entre los costados de la Plaza y por entre los grupos de los ciudadanos electores pasean políticos del país y personalidades extranjeras. Se ve a algunos diplomáticos y a los infaltables turistas, ingleses o yanquees, con sus inseparables *kodacks*.

1 Este texto es un extracto del libro *Un año en Bolivia: crónicas de 1917*, publicado en 1919.



En una acera de las inmediaciones de su hotel, el candidato republicano a la Presidencia de la República, doctor Escalier, está de pie, con las manos en los bolsillos del pantalón, y sonriente. Le acompañan su secretario el señor Pinto, y dos personas más. Pasan algunos caballeros liberales y le saludan ceremoniosamente. Grupos de republicanos se detienen y le aclaman. El señor Escalier continúa de pie, con las manos en los bolsillos y sonriente. Su sonrisa es enigmática. No se sabría decir si sonríe confiado en el triunfo que prevé, o si sonríe despectivamente, no importándole nada la derrota que presiente.

Del Club de La Paz sale, rodeado de un compacto grupo de amigos, el candidato liberal, señor Gutiérrez Guerra. Su finísima patilla rubia brilla al sol. Mira a todos lados y saluda. Sus amigos le obligan a dar un paseo alrededor de la Plaza. Su paso va marcado por aclamaciones insistentes y ya un tanto entusiastas.

> Las elecciones se realizan tranquilamente durante las primeras horas. Hay bastante gente en la plaza, pero poco entusiasmo. Se oyen vítores y aclamaciones de continuo, pero desmayadamente, sin ardor, sin fuego colectivo.

Presencia este desfile, completamente, solo, detenido en las inmediaciones del Palacio Legislativo, el doctor Salamanca, candidato republicano a la primera Vicepresidencia. Está inmutable. Mira tranquilo, sin que pueda advertirse nada en su rostro. Se diría que nada le interesa de lo que está aconteciendo en esos momentos en el país no obstante de rozarse tan de cerca con sus intereses políticos. Parece que ni siquiera ve y oye lo que está viendo y oyendo. Es una figura hierática que desconcierta, pero que atrae, a la vez. Es indudablemente, una personalidad interesante.

•

En uno de los balcones del mismo Palacio Legislativo están el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Bolivia en Perú, don Juan María Zalles. Dialogan. Accionan. Observan. Comentan lo que ven. Les interesa visiblemente lo que pasa. Pocos momentos después están en la Plaza, confundidos con los electores.

El Ministro de Gobierno pasea solo. El Ministro de Hacienda, de chistera, especta, contento, desde la puerta del Palacio de Gobierno. El Prefecto del Departamento, también de chistera, observa desde una esquina. Cerca, pasa solo y un tanto huraño el doctor Bautista Saavedra, candidato republicano a la segunda Vicepresidencia. En dirección opuesta, y por media calle, va el doctor Quinteros, candidato liberal a la misma Vicepresidencia. Se encuentran los adversarios, se miran y se saludan con los sombreros.

Más allá, y por todas partes, se ve al senador Muñoz, un tanto agitado; a don Carlos Calvo, activo, oportuno, tranquilo; al coronel Goitia, presidente del Senado, solemne. El General Pando no se mueve del asiento que ocupa en la mesa receptora de la que es presidente.

Como al recinto electoral es prohibido el ingreso de mujeres y niños, las cholas, que son politiqueras, se apiñan, bien trajeadas, en una esquina, espectando y comentando en alta voz. Los palomillas –los gualaychos como aquí les llaman– se desentienden de la política. Apenas si hay uno que otro en las esquinas. Se mueven incesantemente, silban y ríen a toda boca. Y se les escucha, como siempre: "Oí, pues, ché…".

En un ángulo de la plaza un grupo de liberales viva a su partido y a su candidato. Frente a frente, a dos pasos de distancia, otro grupo de republicanos viva a su candidato y a su partido. Se miran ambos grupos y por cada viva liberal se oye un viva republicano. Y viceversa. Parecen gritos mecánicos. Ninguna excitación en ninguno de los grupos. Ningún muera, ni por asomo. Una calma perfecta. Es admirable.

•

A las 12, el señor Gutiérrez Guerra, que ha caminado alrededor de la Plaza cogido cordialmente del brazo del doctor Salamanca, se separa de este personaje y se dirige a votar, en una mesa frente al Palacio de Gobierno.

Hay un revuelo de gente al verle. Se producen aclamaciones. El candidato avanza despacio. En ese mismo instante, se oye, a lo lejos, una música militar. Es el relevo de la guardia presidencial, que se aproxima. La música atrae a más gente y aviva los ánimos. Un puñado de muchachos distinguidos llega en esos instantes, pasa por delante de la guardia palatina –formada para el relevo– y vitorea al ejército. La música ya más cercana, vibra en una entusiástica marcha. Todo el mundo prorrumpe en gritos, y la muchachada da la nota alta, la nota viva, simpática, animada, contagiosa, con aclamaciones cálidas y viriles.

El señor Gutiérrez Guerra, que ya ha depositado su voto en el ánfora, se deja ver frente a la juventud. Esta lo rodea, lo saluda, lo ovaciona. La música sigue sonando, detenida ya frente al Palacio y frente también al candidato liberal. Es una casualidad, pero parece también un buen augurio: una banda de ejército ha saludado con sus fanfarrias el voto ciudadano del señor Gutiérrez Guerra.

Un individuo del pueblo se encarama sobre un banco y grita: "!Ese voto nos dará el triunfo!". La animación crece, el entusiasmo se propaga, el bullicio aumenta. Es el momento más hermoso del comicio electoral.

•

La votación ha continuado tranquilamente; pero los ánimos se han ido enardeciendo. A eso de las 2 de la tarde es un volcán la plaza. Los gritos son destemplados, provocativos, rabiosos. Ya no se contesta a los vítores con otros vítores, sino que a los mueras se responde con otros mueras. Los ánimos siguen encendiéndose. Se discute, se comenta con acritud, se protesta airadamente.

Ha habido diversos incidentes personales, enojosos y comprometedores. Palabras gruesas, amenazas, bofetadas, golpes. Los bastones se dejan ver sobre los hombros, listos a agredir o a defender. La atmósfera se caldea por instante. Siguen las amenazas. Las hostilidades se avecinan. La cosa toma mal cariz. Ya no estamos en Suiza. Parece más bien estar en el Perú. Pero es interesante todo esto, más interesante que la calma de por la mañana.

A diferentes mesas ya no acuden electores. O es que han sufragado todos los inscritos en ellas, o es que algunos desisten de ejercitar sus derechos ciudadanos. Se habla de comenzar los escrutinios. Hay un barullo, una gritería enorme.

El candidato liberal, requerido por sus correligionarios, sale nuevamente del Club, donde ha almorzado y donde ha hecho su cuartel general, y empieza a caminar en torno de la Plaza. Le acompañan algunos amigos. Al enfrentar el Hotel Pullman suenan disparos de revólver. Algunas balas caen a los pies del candidato. Al mismo tiempo, desde una bocacalle cercana, se arrojan piedras sobre los grupos de electores.

Se produce la confusión. Suenan más disparos. Hay sustos y carreras. Algunos de los acompañantes del señor Gutiérrez Guerra le abandonan. El candidato se detiene frente al sitio de donde parten las balas. Estas le pasan de cerca (…). Un individuo, apellidado Coronado, al ver el peligro que desafía el señor Gutiérrez Guerra, se abalanza para servirle de escudo con su cuerpo o a obligarle a caminar. Al tender la mano derecha hacia su jefe, un balazo le vuela un dedo (…).

El señor Gutiérrez Guerra no ha perdido un instante la serenidad y ha dado pruebas de un gran valor: lo reconocen y lo declaran así sus mismos adversarios. Sólo vuelve al Club cuando las balas han cesado.

Resultan heridos. Mientras se les conduce a la asistencia pública aparecen en la Plaza, ya tardíamente, pero mejor así, los gendarmes montados. Suenan a poco nuevos disparos, pero en esta vez son hechos al aire por los recién llegados, con objeto de imponerse y amedrentar a los impulsivos.

Momento después se ve a los gendarmes conduciendo a su cuartel a los sindicados como promotores del desorden. Llevan a un hombre bien trajeado. Los demás capturados son indígenas, descalzos y de poncho. Se dice que bajo estos tenían las armas y que han sido, también, los que lanzaron las piedras.

Uno de los gendarmes deja ver su mano derecha –que empuña el sable desenvainado– tinta en sangre fresca que gotea en el pantalón y llega hasta el suelo. Está herido, pero no hace caso, y después de entregar al individuo que ha llevado a rastras, sigue, en su caballo, la ronda por la población.

Dos horas después pasa el mismo gendarme por la plaza. La mano está siempre ensangrentada, pero la sangre está ya seca (…).

La votación ha continuado tranquilamente; pero los ánimos se han ido enardeciendo. A eso de las 2 de la tarde es un volcán la plaza. Los gritos son destemplados, provocativos, rabiosos. Ya no se contesta a los vítores con otros vítores, sino que a los mueras se responde con otros mueras. Los ánimos siguen encendiéndose. Se discute, se comenta con acritud, se protesta airadamente.

•

A las 4 han terminado las elecciones. Comienza a verificarse el escrutinio. Aunque se prevé el triunfo del Partido Liberal, reina grande impaciencia en todos los ánimos por conocer los resultados que arrojarán las ánforas. El señor Gutiérrez Guerra se halla en estos momentos en el Club, rodeado de sus amigos. El señor Escalier está en su hotel –la casa contigua– acompañado también de los suyos.

Se sabe al fin el resultado de La Paz: el candidato liberal ha obtenido 2.574 votos; el candidato republicano, 1.618.

Suenan en la calle y el Club aclamaciones frenéticas. El señor Gutiérrez Guerra aparece en los balcones del Club para corresponder a los vítores populares. Alguien coloca delante de él una gran bandera boliviana. Habla

emocionado. Tiene palabras patrióticas y conciliatorias, hace algunas promesas y concluye en medio de gritos y aplausos ensordecedores.

> A las 4 han terminado las elecciones. Comienza a verificarse el escrutinio. Aunque se prevé el triunfo del Partido Liberal, reina grande impaciencia en todos los ánimos por conocer los resultados que arrojarán las ánforas. El señor Gutiérrez Guerra se halla en estos momentos en el Club, rodeado de sus amigos. El señor Escalier está en su hotel –la casa contigua– acompañado también de los suyos.

El pueblo invade el Club. Todo es júbilo y bullicio en sus salones. Y el champagne aparece pródigamente, sonoro e insinuante.

La noche del domingo no es la noche de un reñido día de elecciones. Es la noche de un domingo. En la misma plaza donde se ha realizado el torneo electoral, una banda del ejército ejecuta la retreta de costumbre. Hay bastante público masculino. El femenino ha querido retraerse.

En el centro, en los pasajes y en los costados de la plaza permanecen las mesas y las casetas que han servido para el acto eleccionario. No hay una caseta volcada, no hay una mesa fuera de su sitio, no hay una silla rota. Es admirable, admirable. Estamos nuevamente en Suiza (…).

•

Telegramas de provincias anuncian el triunfo liberal en todas partes, excepto en Potosí. El señor Gutiérrez Guerra ha obtenido un total de 53.601 votos, contra 8.931 que ha alcanzado el señor Escalier.

El Presidente de la República, general Montes, envía a su primer edecán a congratular a quien va a ser su sucesor, y todo el mundo en La Paz se siente impulsado o se cree obligado a gastar de igual cortesía con el futuro mandatario. El señor Gutiérrez Guerra está abrumado por las felicitaciones, las enhorabuenas y los abrazos.

Le llueven también mensajes de todas partes. Del Perú son los primeros, los más numerosos y los más expresivos. Podría decirse también que, entre los del exterior, son los más sinceros.

•

Pasadas las elecciones, algunos desórdenes ocurridos en Potosí hicieron creer en La Paz que se trataba de una intentona revolucionaria. El precipitado viaje del Presidente de la República a esa ciudad dio cierta consistencia a los rumores alarmistas, que no sólo se propagaron en el país, sino que trascendieron en el acto al extranjero.

Así tenía que ser. Un movimiento armado no puede prender en Bolivia. No puede ni debe. Por razones múltiples. Y ésta sobre todas: porque la paz interna es el supremo bien de las naciones, de las familias y de los individuos.

Pasadas las elecciones, algunos desórdenes ocurridos en Potosí hicieron creer en La Paz que se trataba de una intentona revolucionaria. El precipitado viaje del Presidente de la República a esa ciudad dio cierta consistencia a los rumores alarmistas, que no sólo se propagaron en el país, sino que trascendieron en el acto al extranjero.

José María Barreto Bustíos (16 de noviembre de 1875-11 de agosto de 1948)

Nació en Tacna, Perú, y vivió allí durante la ocupación chilena que siguió a la Guerra del Pacífico. En esa ciudad llevó a cabo una prolífica vida intelectual y periodística abogando por la recuperación de los territorios ocupados por Chile.

Fundó la revista *Letras* en 1899 y dirigió el diario *La voz del sur* hasta la destrucción de sus imprentas en julio de 1911. A los 36 años asumió la dirección del diario oficial *El Peruano*. En 1912 publicó el libro *El problema peruano-chileno (1883-1911).* En 1925 fue nombrado Secretario General de la delegación peruana al plebiscito de Tacna y Arica.

Durante su labor diplomática, fue nombrado Cónsul General de Perú en Ginebra, Suiza, en 1938. Asimismo, ocupó cargos en México, Bolivia, Venezuela, Francia, Panamá y Alemania, e integró la Representación del Perú ante la Liga de Naciones.


PERSPECTIVAS
INTERNACIONALES


PERSPECTIVAS
INTERNACIONALES



Las elecciones como servicio público en contextos de alto riesgo

Rafael López Pintor

La percepción más común que tenemos sobre las elecciones es la de un evento o hecho singular en torno a las jornadas de votación y de escrutinio. Con anterioridad a esa fecha, la mayor parte de la ciudadanía ha recibido alguna información sobre cómo y por quién votar. El día de los comicios, acude a un centro de votación (generalmente una escuela) y luego de regresar a casa espera la publicación de los resultados, ojalá la misma noche de aquel día. Incluso entre personas con alto nivel de educación, la cultura electoral no suele ir mucho más allá. He escuchado a más de un parlamentario confesar a regañadientes no haber sido consciente de la complejidad de las elecciones hasta el día en que le tocó ser candidato.

El servicio público electoral

Resulta curioso, y a su vez no falto de lógica, que el largo proceso de preparación y de realización de unas elecciones solo en raras ocasiones trascienda a la opinión pública; generalmente por hechos lamentables de fallos técnicos o de escándalos de fraude. Por un lado, llevar a cabo elecciones requiere un bagaje nada desdeñable de conocimientos y de recursos de todo tipo, cuya articulación y coordinación involucra a millares de personas, muchas de las cuales tienen las elecciones como trabajo profesional permanente. Se trata de las funcionarias y los funcionarios de la administración electoral; en el caso de Bolivia, hablamos del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), con un Tribunal Supremo Electoral (TSE) y nueve Tribunales Electorales Departamentales, más el Servicio de Registro Cívico (SERECI) y el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) como parte del OEP, bajo la autoridad del TSE. De otro lado, es lógico que la mayor parte de la ciudadanía esté poco informada sobre las estructuras administrativas y las complejidades técnicas que hacen posible un proceso electoral. Para la mayoría de la población, las elecciones se limitan a un evento de uno o pocos días. Sin embargo, para quienes las preparan y las administran, así como para los principales actores y actoras de la competición (partidos políticos y candidatos/candidatas), las elecciones implican un largo proceso de preparación y de ejecución, una cadena de actuaciones que requieren meses, cuando no años, de esfuerzo.

> Resulta curioso, y a su vez no falto de lógica, que el largo proceso de preparación y de realización de unas elecciones solo en raras ocasiones trascienda a la opinión pública; generalmente por hechos lamentables de fallos técnicos o de escándalos de fraude.

Cabe también preguntarse si acaso estamos mejor informados o interesados en los detalles de funcionamiento de otros servicios generales utilizados según las circunstancias, como la salud, la educación o la necesidad de transporte. Al igual que estos, el servicio electoral afecta a toda la población; para el caso, a quienes están en edad de votar (a partir de los 18 años en casi todos los países). Sin embargo, y a diferencia de otros servicios de los que nos servimos en distintas etapas de la vida, la práctica electoral se produce con simultaneidad para toda la ciudadanía, ya sea el día de las votaciones en urna o por correo, delegación u otro medio, dependiendo de la legislación nacional aplicable. Aparte de esto, hay personas que creen no necesitar las elecciones y, por consiguiente, se abstienen de votar (el sufragio obligatorio solo se aplica en poco más de una treintena de países, en su mayor parte latinoamericanos). En cualquier caso, las elecciones tienen una dimensión de servicio público a la que conviene prestar atención, dado que su adecuada preparación y realización constituye el instrumento que posibilita la expresión de la voluntad popular acerca de quiénes deben ocupar las principales posiciones de autoridad en el Estado[1].

Con escasas excepciones, la regla en todos los países del mundo es hoy el voto universal, directo y secreto,

1 Para quienes se interesan por la naturaleza y las características generales de los servicios públicos desde una perspectiva jurídica, cabe recordar que el servicio público y el acto administrativo constituyen la esencia del Derecho Administrativo y, en consecuencia, una gran parte del Derecho Electoral. Desde el primer tercio del siglo

practicado en grados variables de protección efectiva de los derechos y de las libertades. Hasta la década de 1990 eran poco más de 40 países, pero a partir de entonces el sufragio se ha extendido paulatinamente a todos los demás[2]. En otras palabras, los Estados actuales asumen más que nunca antes la función electoral como un servicio de interés general, el cual debe estar disponible a la totalidad de la población adulta, lo que requiere de aparatos de Estado y maquinaria administrativa que garanticen condiciones de estabilidad, certidumbre y eficacia esenciales para cualquier servicio público. Desde la segunda mitad del siglo pasado y a efectos organizativos de gestión pública, se ha venido transitando desde una concepción de las elecciones como acontecimientos aislados hasta otra que implica procesos dentro de un ciclo recurrente (el ciclo electoral) como parte del régimen democrático y del Estado de derecho. El cambio afectaba en un principio solo a las democracias más antiguas de Europa continental, del mundo anglosajón, de India y de un número de países de América Latina, pero en la actualidad involucra a casi la totalidad de los países, la mayoría con una democracia electoral apenas emergente. Esto sin perder de vista que la solidez orgánica, la estabilidad y la profesionalidad de una administración electoral dependen, sobre todo, del grado de institucionalización de los aparatos de Estado a nivel nacional y local, al igual que de la consolidación del régimen democrático.

Como servicio público de la administración electoral debe responder a estándares de garantía de derechos y de libertades, así como de permanencia institucional y de buena práctica administrativa.

Como servicio público de la administración electoral debe responder a estándares de garantía de derechos y de libertades, así como de permanencia institucional y de buena práctica administrativa. En esencia, el estándar democrático internacional queda proclamado en el artículo 25 de la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas (ICCPR por su nombre en inglés) de 1966, ratificada por la mayor parte de los países del mundo: "Todos los ciudadanos gozarán […] de los siguientes derechos y oportunidades: […] b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores". En cuanto a los estándares técnicos del servicio electoral, son en esencia los mismos que rigen el conjunto de la gestión pública: efectividad, transparencia, profesionalidad, rendición de cuentas y permanencia de la institución que presta el servicio.

Dada su naturaleza de servicio esencial para la democracia, las elecciones han de contemplarse dentro del ciclo más largo que denominamos *ciclo electoral* y que refleja el estándar de periodicidad de las elecciones al que se refiere el artículo 25 del ICCPR antes citado. Si las elecciones deben ser periódicas, resulta obligado contemplar un antes, un durante y un después. Las diferentes etapas del ciclo van encadenas a un periodo preelectoral, normalmente de meses desde la actualización del padrón electoral y la preparación de las listas de votantes hasta el inicio de la campaña. El periodo electoral propiamente dicho se da entre la fase más activa de la campaña, la votación y el conteo, hasta la publicación de resultados oficiales y la resolución de recursos, y las apelaciones sobre los mismos. El periodo postelectoral, generalmente largo, enlaza con la próxima convocatoria de elecciones.

Mucha gente (dirigentes y formadores de opinión incluidos) se pregunta por las tareas de una administración electoral con carácter permanente durante el tiempo transcurrido entre una elección y la siguiente. Dada la importancia teórica y práctica de la cuestión, conviene responder con algún detalle. En primer lugar, como parte de su función de rendición de cuentas, la autoridad electoral prepara informes sobre el desarrollo de las elecciones dirigidos al Parlamento, al Gobierno o a la opinión pública. También debe llevar a cabo una evaluación completa de la ejecutoria electoral de cara a mejorar la planificación y la realización de futuras elecciones, y poder recomendar posibles reformas legales. Frecuentemente los representantes de las organizaciones políticas, del ámbito el académico y de las organizaciones de la sociedad civil son convocados a estos ejercicios de evaluación. Hay países (como Panamá) donde esta práctica poselectoral incluso se encuentra recogida en la ley. Por otra parte, la administración electoral debe ocuparse de actualizar la capacidad técnica de su personal y el equipamiento, periódicamente, sin mencionar la necesidad de atender elecciones parciales que puedan surgir por circunstancias

XX, el paso del "Estado policía" al "Estado social de derecho" (el Estado garantista y de servicios) dio origen en Occidente a un desarrollo jurídico cuya principal referencia es la Escuela del Servicio Público en Francia, encabezada por autores como Leon Duguit y Maurice Hauriou, de influencia definitiva en gran parte del mundo y ciertamente en España y en América Latina. Para una visión regional comparada de los distintos tipos de administración electoral y su complejidad orgánica y funcional, véase Nohlen, *et al.*, 2007. En sus dimensiones sociopolítica y organizativas, una primera investigación de alcance global es la de López Pintor, 2000. Un desarrollo posterior en la misma línea encontramos en Wall *et al.*, 2006. Todas estas obras son de libre acceso en línea.

2 Prácticamente no quedan Estados donde no haya algún tipo de elección por voto popular, con diferente nivel de protección de los derechos y, ciertamente, de alcance del sufragio (por ejemplo en República Popular China solo se realizan elecciones para las asambleas locales que mediante voto indirecto eligen otras asambleas de nivel superior hasta llegar a la Asamblea Nacional; en Arabia Saudita solo se desarrollan elecciones municipales desde 2005 y con participación de las mujeres desde 2015; y en Emiratos Árabes Unidos, desde 2011, se eligen 20 de los 40 miembros del Consejo Nacional Federal que tienen carácter meramente consultivo).

diversas en alguna circunscripción nacional o local, o bien elecciones en las que por ley se encuentre obligada a intervenir (por ejemplo, el sistema educativo y ciertas corporaciones profesionales o sindicales). Con la mayor frecuencia, la institución electoral es responsable de preparar y de coadyuvar en la realización de campañas y de ejercicios de educación cívica que van más allá de la temática puramente electoral. Incluso en países como Bolivia existe un servicio dentro del OEP (el SIFDE) encargado de este tipo de actividad, junto a otras responsabilidades. Y en muchos países, sobre todo latinoamericanos, el registro de personas (o registro civil) queda bajo la responsabilidad de la institución electoral, lo que demanda una actividad de carácter permanente (en Bolivia está a cargo del SERECI). En resumidas cuentas, una prestación eficaz y eficiente del servicio electoral (que alcance los objetivos y lo haga en términos de coste/beneficio) requiere de una organización que se mantenga activa a lo largo de todo ciclo electoral y no solo durante los pocos meses que preceden y siguen a las votaciones y al escrutinio.

Contextos de riesgo

¿Qué sucede cuando el servicio electoral en todas sus dimensiones ha de prestarse en situaciones de riesgo, sobre todo de alto riesgo? ¿Cómo puede el riesgo afectar la preparación, la ejecución, la evaluación y la rendición de cuentas del servicio? Hasta ahora los contextos de alto riesgo venían asociados con situaciones de violencia o de desestabilización política que pudieran entorpecer o impedir el curso de la elección, o como consecuencia de la no aceptación de resultados; y más rara vez a riesgos asociados con cataclismos naturales, entre ellos terremotos o explosiones volcánicas. El primer trimestre de 2020 apareció un nuevo tipo de riesgo con la pandemia del Covid-19, que poco tiene que ver con los riesgos electorales antes conocidos. Por un lado, aquellos afectaban a un solo país o a unos pocos. El coronavirus por el contrario es global, pudiendo impactar en la práctica electoral en todas partes, ya que la agenda política de casi todos los países incluye algún tipo de elección en 2020 o en los próximos años. Además, la afectación del Covid-19 resulta particularmente difícil de contrarrestar, dada la invisibilidad del atacante y la facilidad de su transmisión: su población objetivo somos toda la especie humana y, por lo que hace al funcionamiento de los servicios, su efecto disruptivo se extiende a todo tipo de ellos, públicos y privados, si bien en forma desigual pero esencial.

En tan nuevo e inesperado contexto, la respuesta de las administraciones electorales está siendo variable, dependiendo principalmente de la evolución de la curva de infecciones y de bajas, la proximidad de los comicios, la calidad de la infraestructura general de los servicios públicos del país (por ejemplo, salud y salubridad, seguridad, transporte, presencia territorial de los aparatos de Estado) o la cultura cívica y sanitaria de la población (hábitos higiénicos, acatamiento de las normas, respeto del espacio interpersonal, etcétera).

Hasta el día en que escribo, la interrupción del proceso electoral y la postergación de los comicios han sido las respuestas más frecuentes en una veintena de países (entre otros el Reino Unido, Italia, España, algunos estados en Estados Unidos, Rusia, Serbia, Rumanía, República Dominicana y Bolivia). En unos pocos casos las elecciones tuvieron lugar pese a la pandemia, con resultados de participación variables y hasta el momento inciertos en cuanto al posible aumento del número de contagios. Así, en Francia se llevó a cabo la primera vuelta de unas elecciones locales en marzo, con baja participación; una segunda vuelta fue suspendida y fueron también anulados los resultados de la primera. Por el contrario, en Mali hubo elecciones legislativas en primera vuelta y, pese a la baja participación, se mantuvo la segunda vuelta el 19 de abril. Casos muy diferentes fueron los de las elecciones regionales de Baviera (Alemania), en marzo, y las parlamentarias de Corea del Sur, en abril. En ambos países se aplicaron medidas de bioseguridad sanitaria muy fuertes; la participación siguió la media de otras elecciones en Baviera y en el país asiático fue incluso más alta que en anteriores elecciones. En Bolivia la pandemia ha llevado a una interrupción del proceso electoral con la postergación de los comicios y, seguramente, nuevas cargas en la preparación y en la gestión de los mismos.

En la hora actual, ¿habrá algo que aprender de otros contextos de alto riesgo para las elecciones? Resumo aquí algunos hallazgos y ciertas reflexiones de mi propia investigación comparada y a partir de mi experiencia profesional en numerosos países desde principios de la década de 1990, sobre todo en elecciones de posconflicto con factores de alto riesgo. Lo hago sin perder de vista que el riesgo del que ahora hablamos no solo es diferente de los que hasta el momento se habían

contemplado, sino que el conocimiento sobre la evolución de esta pandemia, por ser nueva, es meramente empírico más que científico. El resumen que se presenta está basado en la observación del presente a medida que este transcurre más que estar sólidamente construido sobre la evidencia histórica acumulada[3].

La idea misma de administración de elecciones en situación de riesgo implica cierta tensión conceptual, por cuanto los términos 'administración' y 'elecciones' evocan estabilidad y procesos rutinarios, en tanto que 'riesgo' conlleva incertidumbre e invita a reacciones rápidas e inesperadas. Se trata de un terreno resbaladizo tanto para el pensamiento como para la acción. Aquí dos cuestiones pertinentes: ¿resulta viable y aceptable la práctica electoral en un determinado estadio de la pandemia? y, en todo caso, ¿serán los resultados comúnmente aceptados por los contendientes? La primera cuestión puede resolverse con solo criterios sanitario-técnico-administrativos, pero no así la segunda, que podría conllevar una fuerte carga política dependiendo del tipo de conflicto del que se busca salir a través de las urnas; es decir, si se trata solo de un cambio rutinario de gobierno o si, por el contrario, nos encontramos en situaciones de posconflicto o de transición en las que los y las contendientes aceptaron el camino de las urnas.

(…) quien gobierna y pierde sabe que si deja el poder podrá recuperarlo en el futuro; quien pierde desde la oposición sabe que las reglas del juego son confiables y podría ganar en próximas ocasiones.

Sobre la segunda cuestión cabe decir que, en escenarios de posconflicto y transición, los principales riesgos de un posible rechazo de los resultados por parte del partido perdedor provenían tradicionalmente de la amenaza de violencia física y de una mayor inestabilidad del orden político. En el escenario nuevo del Covid-19, incluso si la amenaza de violencia por razón de la virosis misma pudiera ser baja o nula, una mayor incidencia del virus, sin embargo, podría ser utilizada como argumento para rechazar los resultados. En este caso, y como consecuencia de un alto riesgo, quedaría en cuestión el principio de alternancia como test del algodón de la institucionalidad democrática: quien gobierna y pierde sabe que si deja el poder podrá recuperarlo en el futuro; quien pierde desde la oposición sabe que las reglas del juego son confiables y podría ganar en próximas ocasiones. Representando el virus una amenaza colectiva para la salud, si este llegara a afectar seriamente el curso de los comicios o la aceptación de sus resultados, habría sufrido un duro golpe la piedra que cierra el arco de bóveda del sistema representativo de gobierno.

El razonamiento anterior puede enlazarse con el de la responsabilidad de los líderes políticos en contener dos fuentes de alto riesgo: la ambición desmedida de poder y el miedo de la ciudadanía al futuro. Aun en situaciones de transición, la viabilidad técnica y política de las elecciones requiere de un grado aceptable de allanamiento del terreno de juego, así como de juego limpio entre los contendientes. Pese a ser la administración electoral el gestor principal del sufragio, su posición institucional en situaciones de alto riesgo podría ser más bien lateral al proceso político mismo, ya que su centro estaría ocupado por los contendientes electorales y sus bases sociales más activas, que podrían no haber descartado del todo el recurso de la fuerza, sea con sus propios medios o con medios públicos. El trabajo de la administración electoral en estas situaciones puede resultar particularmente arduo y complicado, puesto que ha de moverse entre el objetivo sublime de garantizar el ejercicio del derecho al sufragio y el proceloso mar de la lucha por el poder político. Y debe recordarse que a veces las actoras y los actores políticos, como también la opinión pública, cargan sobre la administración electoral responsabilidades a las que difícilmente podría haber hecho frente con éxito, pues ciertos condicionamientos políticos limitaban con mucho su marco posible de actuación administrativa, logística o jurisdiccional.

¿Qué factores pudieron observarse en contextos electorales de alto riesgo como coadyuvantes y, por el contrario, menos favorables para una salida con éxito del empeño electoral? Entendemos por 'éxito' la aceptación del resultado por los contendientes, sin que el principio de alternancia se vea amenazado, y como la ausencia de coacción o de violencia que afecten de manera determinante la integridad del proceso electoral. Cabe destacar en tanto factores positivos, en primer lugar, una *autoridad electoral políticamente incluyente*, en el sentido de que la integración de sus órganos rectores procede de métodos que requieren la confianza de las fuerzas políticas, sea mediante un pacto directo o por la aplicación de preceptos legales que obtuvieron un apoyo político plural; inclusividad que emana también de una adecuada relación institucional con los diferentes poderes del Estado, en especial el Ejecutivo y el Legislativo. En segundo lugar, la *capacidad técnica* de una administración electoral con permanencia de al menos un núcleo de funcionarias y

3 Las elecciones consideradas en estos trabajos incluyen países como Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Angola, Lesotho, Liberia, Mozambique, Etiopía, Camboya, Albania, Kosovo, Palestina y Yemen (López Pintor, 2005; López Pintor, 1999). Con posterioridad tuve oportunidad de contribuir en un curso internacional sobre "Manejo de Riesgo Electoral", organizado por el Instituto Nacional Electoral de México, en diciembre de 2016, y también en los seminarios de IDEA Internacional sobre elecciones en contextos de posconflicto y de transición, en 2018 (existen monografías de los mismos).

funcionarios electorales profesionalmente cualificados. Factor vinculado al anterior es una *planificación* que incluya la *anticipación de emergencias* que deban afrontarse sobre la marcha. Otro elemento positivo es la *densidad institucional* de los aparatos de Estado en todo el territorio (por ejemplo, administraciones locales, agencias del registro civil, juzgados, policía, etcétera). Finalmente, es destacable una significativa *presencia de la comunidad internacional* como instancia de encuentro y de diálogo, a veces mediadora de acuerdos de paz o árbitro del conflicto; se trata de un papel completamente diferente al de las misiones temporales de observación electoral, por importantes que estas pudieran llegar a ser en determinados momentos.

¿Qué factores resaltaron como negativos o menos favorables para detener, desviar o aliviar la situación de alto riesgo y eventualmente superarla? En primer lugar, una *concepción estrecha de la seguridad electoral* con inadecuadas prácticas de protección de la integridad del proceso, desde el registro de electores o la preparación y la distribución de materiales hasta el desarrollo de los actos de campaña, la votación, el conteo de votos, la transmisión y la publicación de los resultados. Con una mayor frecuencia, la seguridad electoral es concebida y practicada como una exclusiva responsabilidad de las Fuerzas Armadas y de la Policía, en lugar de incorporarlas en un plan comprehensivo y en estrecha coordinación con la variedad de actoras y actores involucrados en el proceso, la mayor parte de los cuales pertenece a la administración electoral en sus diferentes niveles funcionales y territoriales. Es responsabilidad principal de la autoridad electoral el diseño del plan de seguridad y la dirección coordinada con los diferentes actores. En segundo lugar, *la transmisión y el anuncio de resultados provisionales* ha sido frecuentemente un reto difícilmente superable para la integridad del proceso y la aceptación de sus resultados. El sistema de transmisión utilizado, el formato de la información y la administración de los tiempos informativos influyeron muy negativamente en el desenlace (más violento o convulso que pacífico) de crisis, de las que fui testigo directo como funcionario internacional: Angola 1992, Camboya 1993, El Salvador 1994, Etiopía 2005, México 2006 y Egipto 2012. La transmisión de resultados jugó un papel coadyuvante de un desenlace con consecuencias trágicas en cuatro de los seis países mencionados; y también en otros. Finalmente, la *ausencia de una mínima planificación* por parte de la administración electoral obstaculizó no solo la implementación de sus actividades regulares, sino también, y aún más, la capacidad de reacción rápida ante sucesos y derivas inesperadas.

Pese a ser la administración electoral el gestor principal del sufragio, su posición institucional en situaciones de alto riesgo podría ser más bien lateral al proceso político mismo, ya que su centro estaría ocupado por los contendientes electorales y sus bases sociales más activas, que podrían no haber descartado del todo el recurso de la fuerza, sea con sus propios medios o con medios públicos.

La actual situación de pandemia Covid-19 lleva a muchas administraciones electorales y a Gobiernos del mundo a plantearse cómo actuar frente a posibles nuevas situaciones de riesgo relacionadas con el proceso electoral. Que el riesgo sea alto, medio o bajo dependerá no solamente de la situación sanitaria del país, sino del grado de conflictividad sociopolítica originada por la recesión económica, variando el impacto electoral de ambos factores según el estado general de la institucionalidad democrática y el alcance de las políticas sociales y económicas adoptadas, así como la eficacia de las instituciones de bienestar existentes (salud, empleo y renta familiar, especialmente). El reto electoral que pueda acarrear el Covid-19 no será igual en situaciones de estabilidad democrática con alternancia en el poder consolidada o de estabilidad sin alternancia, donde la certificación de las urnas es un recurso meramente formal de los gobiernos autocráticos (podría decirse autocracias electorales), o en situaciones de posconflicto, transición o restablecimiento de la democracia.

Por otro lado, aparte del efecto de agravamiento por expansión de la infección viral que pudiera ocasionar la realización de elecciones en un momento dado, otros posibles efectos a considerar tienen que ver con la calidad democrática y el futuro del sistema político: ¿permanecerán recortados algunos de los derechos y de las libertades cuya limitación se impuso a causa de la pandemia? En el caso de que el *surplus* de poder que el Covid-19 y la recesión hayan dado al Poder Ejecutivo se mantuviera tras la crisis, ¿redundará en beneficio de una mayor nivelación social propiciada por ciertas políticas redistributivas o, por el contrario, acabará favoreciendo al núcleo de los grandes intereses y a la minoría social que ya acumuló una riqueza sin precedentes con la recesión de 2008? Por último, la legitimidad y la fortaleza institucional de la administración electoral, ¿se verá disminuida tras la gestión de unos comicios con alto o medio nivel de riesgo para la salud de los votantes? No se trata solo de una cuestión de responsabilidad objetivamente atribuible a la autoridad electoral por los efectos negativos, sanitarios o de orden político que puedan derivarse de la conducción del proceso, sino también de la forma en que el estrato

político defina la situación poselectoral. Más de una vez en las últimas décadas, especialmente en situaciones de conflicto, se ha visto cargar a la administración electoral con el peso de lo que esencialmente fuera atribuible a una deficiente gestión política.

Como componente esencial de la democracia, el servicio electoral goza de la misma nobleza y padece de la misma fragilidad que aquella: el encono social que emerge de la desigualdad y de la recesión económica, la ruptura social por conflictos civiles o internacionales, la inestabilidad gubernamental y, en general, las situaciones de incertidumbre colectiva y de desconfianza en la clase política del régimen representativo de gobierno. Lo deseable sería que, después de una crisis, el servicio electoral se pudiera seguir prestando en condiciones de eficacia, transparencia y legitimación social, como garante clave de la estabilidad democrática. De aquí la necesidad de cuidar del mismo, ya que se encarga, nada más y nada menos, de preparar y de administrar el ejercicio de los derechos fundamentales que hacen posible la *libre expresión de la voluntad popular*, en palabras de la convención internacional mencionada. Las funcionarias y los funcionarios, desde la cúspide hasta la base de la administración electoral, son gestores del sufragio y garantes de la legitimidad de las instituciones democráticas de gobierno. Nada más y nada menos.

No se trata solo de una cuestión de responsabilidad objetivamente atribuible a la autoridad electoral por los efectos negativos, sanitarios o de orden político que puedan derivarse de la conducción del proceso, sino también de la forma en que el estrato político defina la situación poselectoral.

Referencias bibliográficas

Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.) (2007). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina.* México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral.

López Pintor, Rafael (2005). *Post-Conflict Elections and Democratisation. An Experience Review*. Issue Paper N.º 8. Washington D. C.: USAID.

_____ (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York: United Nations Development Programme.

_____ (1999). *Votos contra balas*. Barcelona: Planeta.

Naciones Unidas (1966). “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas”. Recuperado de: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf

Wall, Alan; Ellis, Andrew; Ayoub, Ayman; Dundas, Carl; Rukambe, Joram y Staino, Sara (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Estocolmo: IDEA.

Rafael López Pintor

Catedrático emérito de la Universidad Autónoma de Madrid. Consultor electoral internacional.

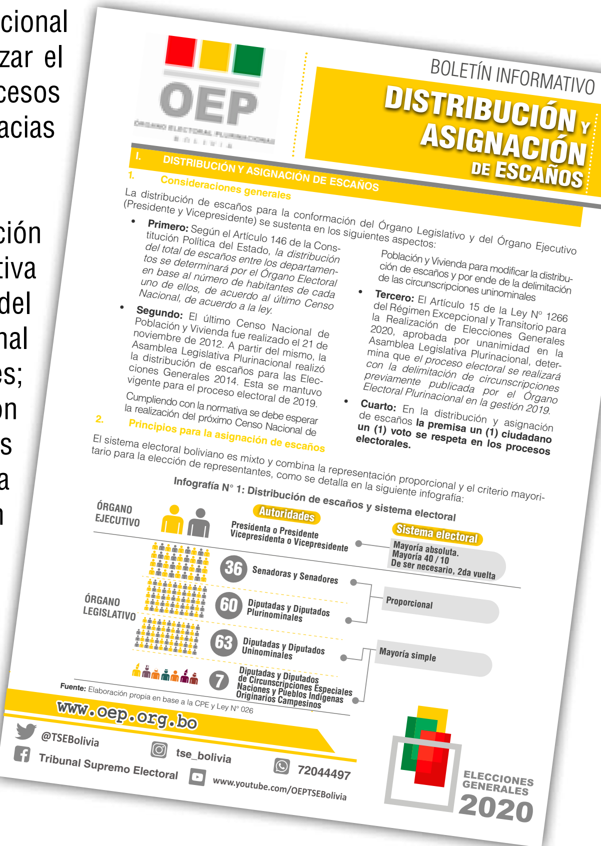

bibliofilia



PUBLICACIONES DEL ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL

Órgano Electoral Plurinacional (2020). Boletín informativo: Distribución y asignación de escaños. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional. PP. 11.

El Boletín informativo: Distribución y asignación de escaños forma parte de las publicaciones que el Órgano Electoral Plurinacional (OEP) difunde en su sitio Web con la finalidad de garantizar el acceso público a información relevante sobre los procesos electorales, el sistema electoral y el ejercicio de las democracias en el país.



OEP
BOLETÍN INFORMATIVO
DISTRIBUCIÓN Y ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS

I. DISTRIBUCIÓN Y ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS

1. Consideraciones generales

La distribución de escaños para la conformación del Órgano Legislativo y del Órgano Ejecutivo (Presidente y Vicepresidente) se sustenta en los siguientes aspectos:

- **Primero:** Según el Artículo 146 de la Constitución Política del Estado, *la distribución del total de escaños entre los departamentos se determinará por el Órgano Electoral en base al número de habitantes de cada uno de ellos, de acuerdo al último Censo Nacional, de acuerdo a la ley.*
- **Segundo:** El último Censo Nacional de Población y Vivienda fue realizado el 21 de noviembre de 2012. A partir del mismo, la Asamblea Legislativa Plurinacional realizó la distribución de escaños para las Elecciones Generales 2014. Esta se mantuvo vigente para el proceso electoral de 2019.

  Cumpliendo con la normativa se debe esperar la realización del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda para modificar la distribución de escaños y por ende de la delimitación de las circunscripciones uninominales
- **Tercero:** El Artículo 15 de la Ley N° 1266 del Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elecciones Generales 2020, aprobada por unanimidad en la Asamblea Legislativa Plurinacional, determina que *el proceso electoral se realizará con la delimitación de circunscripciones previamente publicada por el Órgano Electoral Plurinacional en la gestión 2019.*
- **Cuarto:** En la distribución y asignación de escaños **la premisa un (1) ciudadano un (1) voto se respeta en los procesos electorales.**

2. Principios para la asignación de escaños

El sistema electoral boliviano es mixto y combina la representación proporcional y el criterio mayoritario para la elección de representantes, como se detalla en la siguiente infografía:

Infografía N° 1: Distribución de escaños y sistema electoral

	Autoridades	Sistema electoral
ÓRGANO EJECUTIVO	Presidenta o Presidente Vicepresidenta o Vicepresidente	Mayoría absoluta. Mayoría 40 / 10 De ser necesario, 2da vuelta
ÓRGANO LEGISLATIVO	36 Senadoras y Senadores	Proporcional
	60 Diputadas y Diputados Plurinominales	Proporcional
	63 Diputadas y Diputados Uninominales	Mayoría simple
	7 Diputadas y Diputados de Circunscripciones Especiales Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos	Mayoría simple

Fuente: Elaboración propia en base a la CPE y Ley N° 026

www.oep.org.bo
@TSEBolivia
tse_bolivia
72044497
Tribunal Supremo Electoral
www.youtube.com/OEPTSEBolivia
ELECCIONES GENERALES 2020

El boletín contiene tres partes: 1) principios de la distribución y de la asignación de escaños en la Asamblea Legislativa Plurinacional, en la que se explica el funcionamiento del sistema mixto que combina la representación proporcional y el criterio mayoritario para la elección de representantes; 2) circunscripciones uninominales y representación territorial, en la que se muestra la composición de escaños uninominales y la forma de su elección en relación con la población departamental; 3) ejemplos de la aplicación del sistema electoral proporcional para la asignación de escaños de diputados sobre la base de la votación correspondiente a la candidatura presidencial en cada departamento, considerando los escaños de diputaciones uninominales y plurinominales. Este documento es un valioso aporte que busca clarificar el análisis y el debate sobre la temática de la representación política en Bolivia y la forma de asignación de escaños en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Órgano Electoral Plurinacional (2019). *Andamios*. Nueva época. Año 4, N.° 8. Abril. “Participación política de las mujeres en las democracias”. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional. PP. 125.

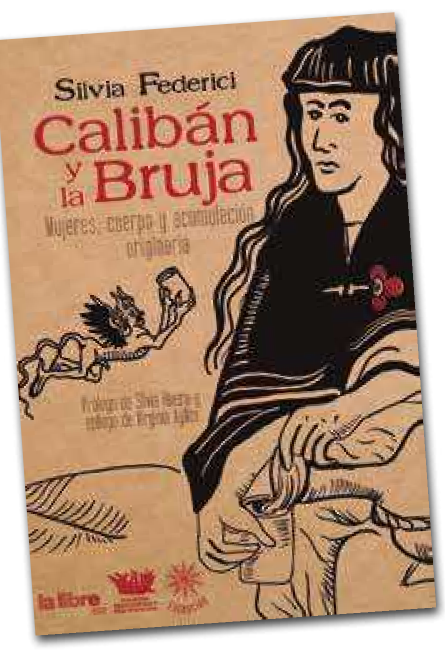


El tema central del octavo número de la revista está enfocado, desde distintas miradas, en la participación política de las mujeres. En él se puede encontrar análisis sobre la situación de la democracia paritaria en Bolivia y en el mundo, y sobre los roles y la participación política de las mujeres en la última década. Asimismo, contiene reflexiones sobre la representación política de las mujeres en la actual composición parlamentaria; una descripción del panorama de las mujeres y de la representación pública a partir de un recuento de hechos y de hitos históricos que han permitido impulsar las demandas políticas de las mujeres; y, finalmente, una reflexión sobre las perspectivas de participación política de las mujeres indígenas en el *ayllu*.

En la sección “Conversaciones”, Flavia Freidenberg nos da a conocer algunos de sus puntos de vista en torno a la feminización de la política en América Latina. En “Memorias de la democracia” encontramos una entrevista realizada a Remedios Loza Alvarado, poco antes de su muerte. Finalmente, en la sección “Desde con el Sur”, Ana Carolina Evangelista nos presenta un panorama de la participación de las mujeres en la política de Brasil.

bibliofilia

PUBLICACIONES NACIONALES



Federici, Silvia (2019). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Cochabamba: La Libre. PP. 430.

Esta obra es catalogada como un clásico del feminismo y del pensamiento occidental. La Libre produjo la primera edición boliviana que cuenta con el prólogo de Silvia Rivera Cusicanqui. La autora realiza un recorrido por la "transición" del feudalismo al capitalismo desde el punto de vista de las mujeres, el cuerpo y la acumulación originaria, sobre la base de los cambios que introduce esa transición en la posición social de las mujeres y en la producción de la fuerza de trabajo.

A modo de crítica, Federici profundiza los postulados de Michel Foucault. Lo hace planteando el análisis de los procesos de reproducción, de la diferenciación en las historias femeninas de las masculinas y del "disciplinamiento", poniendo énfasis en la caza y en la quema de brujas en el contexto de la crisis demográfica y económica de los siglos XVI y XVII, y de las políticas de la tierra y del trabajo de la era mercantilista.

Esta es una obra que nos ofrece reflexiones filosóficas, históricas, políticas y de acción. Cumple el objetivo central de la autora: "revivir entre las generaciones jóvenes la memoria de una larga historia de resistencia que hoy corre el peligro de ser borrada", ya que se constituye en el referente indiscutible para las luchas que emergen en diversas latitudes del mundo.

Mayorga, Fernando (coord.) (2020). *Crisis y cambio político en Bolivia. Octubre y noviembre de 2019: la democracia en la encrucijada*. La Paz: Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón y Oxfam Bolivia. PP. 264.



Esta compilación de 10 ensayos describe y analiza rigurosamente, a partir de miradas políticas y disciplinas distintas, los sucesos que antecedieron a la crisis sociopolítica que aconteció en Bolivia entre octubre y noviembre de 2019, en torno a la demanda de limitar la gradual toma de poder por parte del ex Presidente Evo Morales Ayma con un posible cuarto mandato presidencial consecutivo.

Ese complejo escenario político, que para algunos autores se inició con los resultados del referendo del 21 de febrero de 2016, tuvo como punto de inflexión la jornada electoral del 20 de octubre de 2019, cuando la defectuosa difusión de resultados preliminares (mediante el sistema TREP) de las Elecciones Generales 2019 transformaron radicalmente el curso del proceso político boliviano y pusieron en tensión la correlación de fuerzas entre los actores políticos y sociales que formaban parte del gobierno del Movimiento Al Socialismo y aquellos que fueron desplazados por este desde 2006. La crisis política puso en evidencia una profunda y engorrosa división de la sociedad boliviana. Por otro lado, la institucionalidad de la democracia boliviana se vio en extremo afectada por la debilidad institucional y falta de credibilidad del Órgano Electoral Plurinacional al que dirigieron sus ataques los sectores movilizados, proceso que se saldó con la anulación de los comicios y la renuncia del entonces Presidente Morales en un escenario de rebelión policial y de insubordinación militar.

Finalmente, la obra constituye un gran aporte a la historia política contemporánea de Bolivia y puede ser una herramienta indispensable para analizar las claves futuras de reconfiguración del campo político boliviano.

PUBLICACIONES INTERNACIONALES

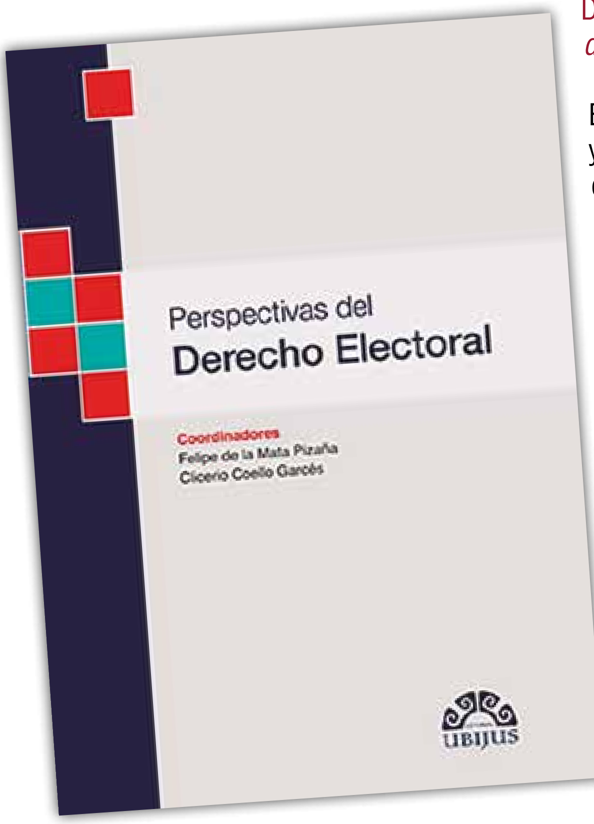
bibliofilia



Nohlen, Dieter; Valdés, Leonardo y Zovatto, Daniel (comps.) (2019). *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. México: Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídica, Instituto Nacional Electoral e IDEA Internacional. PP. 1.568

Esta publicación es el resultado de la cooperación de un gran número de investigadoras e investigadores latinoamericanos y europeos de diferentes disciplinas, en particular de La Ciencia PolÍtIca y del Derecho Público. Cada análisis destaca los progresos en la legislación y señala los límites en la aplicación dentro del contexto sociopolítico, especialmente de la cultura política de la región. El financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, el acceso de los candidatos a los medios de comunicación, la participación de las mujeres en la política y el voto desde el extranjero son algunos temas que se analizan en sus páginas.

La obra presenta un análisis comparativo del derecho electoral en Latinoamérica, se explican sus fundamentos y, más adelante, se revisan casos de cada país de la región, proponiendo al derecho electoral como fuente de consolidación de la democracia. Cada capítulo aborda temáticas distintas, entre ellas la ética del proceso electoral, los tipos de voto, la reelección, la representación política y la participación ciudadana, las campañas y, también, los resultados y las evaluaciones de una elección. Asimismo, se proponen resoluciones prácticas para generar un ambiente democrático más efectivo en Latinoamérica.

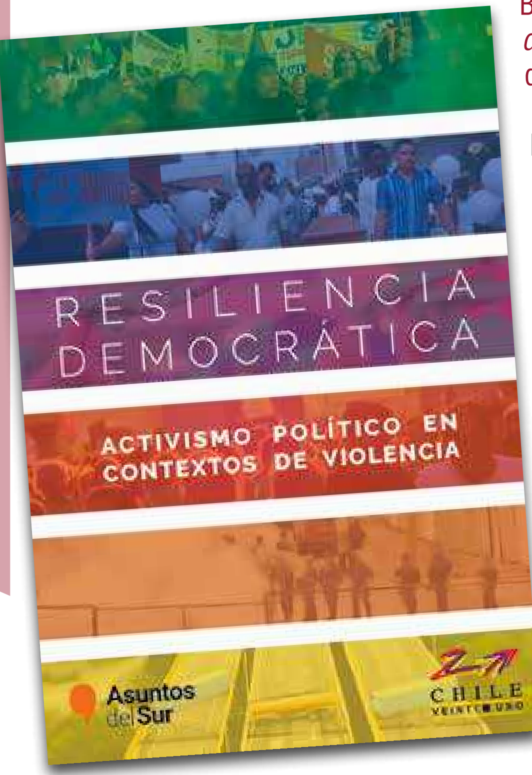


De la Mata, Felipe y Coello, Clicerio (coords.) (2020). *Perspectivas del derecho electoral*. México: Ubijus. PP. 767.

Este libro es el resultado del aporte de una diversidad de autores y autoras a partir de la experiencia de los recientes procesos electorales en México. Contiene el análisis de las problemáticas, las complejidades y los vacíos normativos, con el objetivo de establecer propuestas específicas sobre cuatro aspectos fundamentales del derecho electoral: la organización de las elecciones y la actuación de las autoridades electorales, la libertad de expresión en materia política, la efectividad de los derechos políticos y la necesaria adecuación de los medios de impugnación en la justicia electoral.

El trabajo colectivo desarrolla temas como la organización electoral y las autoridades electorales, la experiencia de los debates presidenciales en el proceso electoral 2017-2018 en México, las estrategias para fomentar la confianza y la legitimidad de los tribunales, la equidad en el modelo de comunicación política en México, la libertad de expresión en las redes sociales, el uso de redes sociales y de internet con fines electorales, la representación política de las mujeres, la paridad y la erradicación de la violencia política de género, la autonomía indígena y la justica intercultural en materia electoral, y las personas con discapacidad en los procesos electorales, entre otros.

PUBLICACIONES INTERNACIONALES



Bianchi, Mathias y Vergara, Eduardo (coords.) (2019). *Resiliencia democrática. Activismo político en tiempos de violencia*. s. l.: Asuntos del Sur y Fundación Chile 21. PP. 67.

Este estudio identifica un estallido de nuevas formas de manifestación ciudadana en América Latina con respuestas altamente represivas de parte de los Estados en tiempos paradójicos de mayor democratización, independientemente del gobierno en ejercicio, violencia que en algunos casos llega a vulnerar el derecho a la vida. A partir de esta idea, la investigación refleja los resultados de una encuesta y de entrevistas que realizaron a activistas de la región, las cuales reflejan las percepciones y las dificultades de mayor prevalencia regional. Algunos de esos resultados muestran que países como Venezuela, Guatemala, Nicaragua y Argentina cometieron mayores agresiones; también expresan la existencia de nuevas formas de violencia digital y de mayor represión a mujeres que a hombres.

Ante los problemas presentes, la investigación sugiere hacer frente a la situación mediante dos vías. La primera por medio de transformaciones institucionales en materia de garantías a la protesta y a la manifestación política, tales como la modernización del accionar policial, la institucionalización de entidades observadoras y el uso correcto de tecnologías. La segunda a través de estrategias de acción a emplear en las manifestaciones ciudadanas, siendo algunas de ellas el autocuidado digital y la definición de una gobernanza tecnológica que involucre a la ciudadanía como actora.

PILAR AMALIA MONTESINOS

PILAR AMALIA MONTESINOS



Pilar Montesinos (La Paz, Bolivia) realizó estudios en los cursos libres de la Academia Nacional de Bellas Artes. Es licenciada en Diseño Gráfico y Comunicación Visual, con mención en Comunicación Visual para la Educación y el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana San Pablo.

Es cocreadora junto a Álvaro Martínez de Mundo Rokooko, proyecto de ilustración y caricatura que retrata personajes y tradiciones bolivianas mediante el humor desde el 2012.

Participó en la exposición 5ta Bienal Iberoamericana de Diseño 2016 (España) con los proyectos "Mundo Rokooko" y "Biblioteca del Bicentenario" como parte del laboratorio de diseño.

Trabaja a tiempo completo como diseñadora gráfica e ilustradora independiente.



ANDAMIOS

Revista del Órgano Electoral Plurinacional para la deliberación pública







fuentedirecta.oep.org.bo
(periódico digital del OEP)

www.oep.org.bo

Bolivia

Distribución gratuita